

2255 L'autorisation de plaider pour la récupération d'une aide publique

Le contentieux de l'autorisation de plaider en lieu et place d'une collectivité territoriale est rarement mis en œuvre à propos d'aides publiques locales. Il permet pourtant aux contribuables locaux de contrer l'insouciance de certains élus locaux qui distribuent de l'argent public sous forme d'aides aux entreprises, sans s'assurer par la suite que les conditions en termes de création d'activités et d'emplois sont respectées par le bénéficiaire, ni tenter de récupérer cette aide en cas de non-respect. Le contentieux de l'autorisation de plaider peut aboutir à un remboursement de l'aide publique par l'entreprise bénéficiaire, mais au prix d'un marathon procédural.

CE, 8 avr. 2013, n° 354736

Inédit au Recueil Lebon

(...)

● 1. Considérant que, par les requêtes visées ci-dessus, M. A conteste le refus opposé par le tribunal administratif d'Orléans à ses demandes d'autorisation présentées en vue de se pourvoir en cassation, pour le compte respectivement de la commune de Châteauneuf-sur-Loire et du département du Loiret, à l'encontre d'un même arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

● 2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2132-5 du Code général des collectivités territoriales : " *Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. (...) Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation* " ; que l'article L. 3133-1 du même code organise par des dispositions similaires l'exercice par un contribuable des actions appartenant au département ; qu'il appartient au tribunal administratif statuant comme autorité administrative, et au Conseil d'État, saisi d'un recours de pleine juridiction dirigé contre la décision du tribunal administratif, lorsqu'ils examinent une demande présentée par un contribuable sur le fondement de ces dispositions, de vérifier, sans se substituer au juge de l'action, et au vu des éléments qui leur sont fournis, que l'action envisagée présente un intérêt matériel suffisant pour la commune ou pour le département et qu'elle a une chance de succès ;

● 3. Considérant que M. A a été autorisé par deux décisions du Conseil d'État des 7 juin et 11 octobre 2006 à exercer des actions en justice pour le compte de la commune de Châteauneuf-sur-Loire et du département du Loiret tendant à engager la responsabilité contractuelle de la société Chocolaterie Cantalou ; que, par un jugement du 4 août 2009, le tribunal administratif d'Orléans a partiellement fait droit à ces actions en condamnant la société à verser à la commune une somme de 112 944 euros et au département une somme de 114 337 euros, en réparation des préjudices subis du fait de l'inexécution, par cette société, de ses obligations contractuelles résultant du protocole signé le 3 novembre 1989 avec ces deux collectivités, par lequel elle s'engageait, en contrepartie d'aides publiques, à développer une plate-forme logistique et à créer 25 emplois dans les deux ans suivant le démarrage de son activité sur le site de Châteauneuf-sur-Loire ; que, par un arrêt du 15 avril 2011, la cour administrative d'appel de Nantes a, sur l'appel de la société Chocolaterie Cantalou, annulé ce jugement, puis condamné la société à verser à la commune une somme de 110 000 euros et au département une somme de 100 000 euros ; qu'elle a, par le même arrêt, rejeté comme irrecevable l'appel incident de M.A ; que M.A, après avoir saisi les deux collectivités de

demandes en ce sens, a sollicité du tribunal administratif d'Orléans l'autorisation de se pourvoir en cassation contre l'arrêt du 15 avril 2011 pour le compte de la commune de Châteauneuf-sur-Loire et du département du Loiret ; que, par les décisions attaquées, le tribunal a rejeté ces demandes au motif qu'une telle action ne présentait pas un intérêt matériel suffisant pour les collectivités concernées ;

Sur l'action envisagée, en tant que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes a statué sur l'appel incident de M.A :

● 4. Considérant que, à supposer que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 15 avril 2011 fasse grief en tant qu'il rejette l'appel incident de M. A faute pour celui-ci de pouvoir justifier d'une autorisation à cette fin, alors même que, statuant sur l'appel de la société Chocolaterie Cantalou, la cour avait annulé le jugement du tribunal administratif d'Orléans et statué par la voie de l'évocation, M. A justifie d'un intérêt le rendant recevable à exercer lui-même, dans cette mesure, un pourvoi contre l'arrêt du 15 avril 2011 ; que, dans ces conditions, il ne peut demander l'autorisation d'exercer l'action qu'il croit appartenir à la commune ou au département sur ce point ; que, par suite, et sans qu'il y ait lieu de rechercher si cette action présente un intérêt matériel suffisant pour les collectivités concernées et a une chance de succès, M. A n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions du 9 novembre 2011 par lesquelles le tribunal administratif d'Orléans a rejeté ses demandes tendant à qu'il soit autorisé à former, pour le compte de la commune de Châteauneuf-sur-Loire et du département du Loiret, un pourvoi en cassation à l'encontre de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes en tant que celui-ci a rejeté son appel incident ;

Sur l'action envisagée, en tant que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes a statué sur l'appel de la société Chocolaterie Cantalou :

● 5. Considérant que, d'une part, M. A justifie devant le Conseil d'État de sa qualité de contribuable de la commune de Châteauneuf-sur-Loire et du département du Loiret ; que, d'autre part, la cour administrative d'appel de Nantes a estimé que la société devait être regardée comme ayant partiellement rempli ses engagements, non seulement en mettant en service une plate-forme logistique mais également en créant 14 des 25 nouveaux emplois prévus, et en a déduit que les préjudices subis par la commune et par le département en raison de la méconnaissance par la société des engagements prévus par le protocole d'accord du 3 novembre 1989 devaient être évalués à 110 000 euros pour la première et à 100 000 euros pour le second ; qu'il résulte toutefois de l'instruction que, eu égard aux moyens susceptibles d'être développés à l'encontre de l'appréciation ainsi portée par la cour, l'action envisagée présente un intérêt suffisant pour la commune et pour le département et ne peut être regardée comme dépourvue de chance de succès ; qu'en particulier, il ne saurait être soutenu qu'en cas de succès, le pourvoi ne pourrait aboutir qu'à la confirmation du jugement du tribunal administratif d'Orléans et ainsi ne présenterait pas un intérêt suffisant, dès lors que la cour

a statué par la voie de l'évocation après avoir annulé le jugement de première instance ; qu'en conséquence, il y a lieu d'annuler les décisions attaquées, dans cette mesure, et d'accorder au requérant l'autorisation de se pourvoir en cassation pour le compte de la commune de Châteauneuf-sur-Loire et du département du Loiret contre l'arrêt du 15 avril 2011 en tant qu'il statue sur l'appel de la société Chocolaterie Cantalou ; (...)

NOTE

Une amère histoire de chocolaterie subventionnée, qui coûta bon-bon au contribuable... pour des cacahuètes ? En 1989, la commune de Châteauneuf-sur-Loire et le département du Loiret signent un protocole avec la chocolaterie Cantalou (marque « Cémoi »), aux termes duquel les deux collectivités s'engagent à verser à l'entreprise une somme cumulée de 915 000 euros, moyennant la création de vingt-cinq emplois dans les deux ans, et la mise en place d'une plate-forme logistique.

Malgré le versement intégral des subventions, la chocolaterie ne créa que quatorze emplois sur sa plate-forme. Ni le département ni la commune ne réagissant à ce qui semble être un manquement au contrat, un contribuable de ces collectivités territoriales demanda l'autorisation de plaider en leur lieu et place devant le juge administratif, afin de faire jouer la responsabilité contractuelle de la chocolaterie.

Il s'ensuivit un marathon procédural comme le contentieux administratif en est friand, mêlant intimement questions de procédure et de fond. Très succinctement, car nous y reviendrons, l'autorisation de plaider lui ayant été accordée, le requérant obtint un premier jugement de fond (*TA Orléans, 4 août 2009*) condamnant la chocolaterie, laquelle fit appel. La cour administrative d'appel de Nantes annula ce jugement avant de reprendre le principe d'une condamnation partielle de la chocolaterie (*CAA Nantes, 15 avr. 2011*). Voulant se pourvoir en cassation, le requérant saisit de nouveau le tribunal administratif pour autorisation de plaider. Le tribunal rejeta, mais le Conseil d'État, par l'arrêt commenté, autorisa. Reste donc à ce jour à attendre l'arrêt du même Conseil d'État, en cassation, sur le fond.

L'affaire est originale à plusieurs titres. D'abord, la demande d'autorisation de plaider porte sur une action devant le juge administratif. Dans la grande majorité des cas, c'est une action judiciaire qui est au cœur du contentieux de l'autorisation de plaider, dans le cadre d'affaires à connotation pénale ; ensuite viennent les demandes d'autorisation pour des actions civiles, parfois même des querelles civiles de voisinage (par ex. *CE, 27 mars 1996, n° 168155, Cne Saint-Maurice-Thizouaille : Dr. adm. 1996, comm. 280*). Dans notre affaire au demeurant, le requérant, après avoir été autorisé à plaider, s'était à tort adressé aux tribunaux judiciaires qui ont décliné leur compétence (*Cass. 1^{re} civ., 25 févr. 2003, n° 01-00.864, Asselin : JurisData n° 2003-017894 ; Bull. civ. 2003, I, n° 57 ; Dr. adm. 2003, comm. 114*).

Pour autant, ce n'est pas la première fois que la procédure de l'autorisation de plaider en lieu et place de la commune, du département, de la région ou d'un EPCI, est mise en œuvre à propos d'aides aux entreprises. On a ainsi vu un contribuable local demander au tribunal administratif l'autorisation de contester les conditions de la cession d'un terrain à une entreprise, compte tenu des liens entre cette entreprise et le maire (*CE, 30 avr. 1997, n° 183379, Cne Cahors : JurisData n° 1997-050230 ; Rec. CE 1997, tables p. 711*).

Ce qui nous retiendra dans l'affaire commentée est précisément cette succession de décisions de justice, un véritable parcours du combattant procédural pour aboutir à une décision sur le fond. Car il aura fallu pas moins de neuf décisions prises en vertu des dispositions du Code de justice administrative relatives à l'autorisation de plaider en lieu et place d'une collectivité territoriale, pour obtenir deux décisions sur le fond, à savoir la question de la responsabilité contractuelle

de la chocolaterie à l'égard des collectivités territoriales qui l'ont subventionnée. Le tout, étalé sur plus de sept ans... à ce jour.

La compréhension de ce parcours suppose d'analyser d'abord la procédure, c'est-à-dire le processus d'obtention de l'autorisation de plaider (1), puis le fond : la chocolaterie devra-t-elle rembourser une partie de l'aide ? (2).

1. Sur la procédure : une course d'obstacles

Il a été montré que les demandes d'autorisation de plaider, peut-être parce qu'elles supposent une certaine connaissance du contentieux et un esprit quérulent ou à tout le moins de persévérance, émanaient souvent de requérants d'habitude (*L. Touzeau, Contre les plaideurs. Ou comment préserver le caractère exceptionnel de l'autorisation de plaider : Dr. ad. 2012, étude 7*). En l'espèce, le requérant n'échappe pas à cette règle, puisqu'il a déjà demandé, en vain, l'autorisation de plaider dans le cadre d'une affaire d'aide à une entreprise qui n'aurait pas rempli les objectifs fixés en contrepartie (*CE, 26 oct. 2011, n° 344030, Asselin ; CE 5 mai 2010, Asselin, n° 330700 : Rec. CE 2010, tables, p. 659, JCP A 2010, 2208, note D. Bailleul ; AJDA 2010, 1493, note R. Bonnefont*), et qu'il a d'autres contentieux à son actif.

L'engouement pour cette procédure explique *a contrario* le durcissement des conditions d'obtention de l'autorisation par le juge administratif, ce qui a été démontré par ailleurs (*R. Chapus, Droit du Contentieux administratif, Montchrestien, 2008, n° 557 ; L. Touzeau, préc.*). L'affaire commentée en est une parfaite illustration, par la succession de décisions qu'elle a entraînée (A). Reste que, et ce n'est pas fréquent, l'autorisation de plaider a été accordée (B).

A. - Une autorisation de plaider à répétitions

Par souci de clarté, nous nous autorisons un tableau chronologique (de bas en haut) de la procédure suivie, afin de bien marquer les différentes étapes du parcours labyrinthique que représente l'action en justice sur autorisation de plaider. Étant entendu que le même souci a commandé de ne pas charger ce tableau avec les saisines préalables de la commune ou du département avant tout dépôt de demande d'autorisation de plaider, en vertu des articles L. 2132-5 CGCT et L. 3133-1 (la commune ou le département devant être « préalablement appelé(s) à en délibérer »). S'agissant d'une formalité substantielle (*CE, sect., 22 juill. 1992, n° 134976, Avrillier : Rec. CE 1992, p. 301*), on gardera donc à l'esprit que toutes les décisions de tribunal administratif prises sur demande d'autorisation de plaider ont été précédées d'une demande d'action faite à la collectivité territoriale intéressée même, demande distincte du mémoire adressé au tribunal administratif (*CE, 5 mai 2010, Asselin, n° 330700 : Rec. CE 2010, tables p. 659 ; JCP A 2010, 2208 note D. Bailleul ; AJDA 2010, p. 1493, note R. Bonnefont*).

PROCÉDURE Autorisation de plaider (AP)	FOND Action en récupération des subventions
<p>CE 8 avril 2013, Asselin (joignant les deux demandes) : refus d'AP annulés, AP en cassation partiellement accordée</p> <p>TA Orléans, 9 nov. 2011, Asselin : refus AP en cassation en lieu et place de la commune <i>et</i></p> <p>TA Orléans, 9 nov. 2011, Asselin : refus d'AP en cassation en lieu et place du département</p> <p>CE, 24 sept. 2010, n° 336117, Asselin : Rec. CE 2010, tables p. 659 : refus d'AP confirmé</p> <p>TA Orléans 29 déc. 2009, Asselin : Refus d'AP en appel en lieu et place de la commune et du département</p> <p>CE 7 juin 2006, n° 286350, Asselin : Rec. CE 2010, tables p. 659 ; RFD adm. 2006, p. 877, note Ph. Terneyre ; RJEP 2006, p. 355, concl. Devys, note Stirn : AP accordée en lieu et place de la commune <i>et</i></p> <p>CE 11 oct. 2006, n° 292109, Asselin : Rec. CE 2006, p. 286 ; AJDA 2006, p. 1188, note F. Aubert : AP accordée en lieu et place du département</p> <p>TA Orléans 21 sept. 2005, Asselin : refus d'AP en lieu et place de la commune. <i>et</i></p> <p>TA Orléans 8 mars 2006, Asselin : refus d'AP en lieu et place du département</p>	<p>Étape suivante : CE en cassation</p> <p>CAA Nantes 15 avr. 2011, n° 09NT02338, Société Chocolaterie Cantalou : rejet de l'appel incident ; annule TA mais condamne Cantalou.</p> <p>TA 4 août 2009, Asselin : Cantalou condamnée</p>

Indépendamment de la cause au fond (*V. infra, II*), il faut, à la vue de ce parcours, qui n'est pas achevé, une bonne dose d'acharnement procédural pour aboutir. C'est peut-être ce qui rendait l'expansion de cette procédure d'autorisation de plaider dans les années 1990 si « étonnante » selon le professeur Chapus (*R. Chapus, préc.*). Reste que le flux des demandes d'autorisation de plaider ne faiblit pas : il est toujours bon de rappeler aux exécutifs locaux, en ces temps de crise, qu'ils ont un devoir accru de diligence quant aux créances de leur collectivité.

Dans notre affaire, à la suite du jugement de premier ressort du 4 août 2009, le requérant n'a dû la possibilité de poursuivre l'affaire en second ressort que grâce à l'appel de la chocolaterie, qui avait été condamnée par le tribunal administratif à indemniser la commune et le département pour n'avoir pas respecté l'ensemble des conditions à l'aide publique qu'elle avait reçu. En effet, voulant lui-même faire appel de ce jugement qu'il trouvait trop peu sévère, le requérant avait d'abord suivi les prescriptions de l'article L. 2132-7 du CGCT et introduit une nouvelle demande d'autorisation de plaider, laissant expirer le délai d'appel sur le fond (deux mois). Or, jugea le Conseil

d'État, « il appartient au contribuable bénéficiaire de l'autorisation de plaider initiale, s'il entend exercer l'une des voies de recours précitées au nom de la collectivité intéressée, de saisir préalablement celle-ci d'une demande tendant à ce qu'elle agisse en ce sens, puis de se pourvoir lui-même, à titre conservatoire, devant la juridiction compétente dans le respect des délais de recours » (*CE, 24 sept. 2010, n° 336117, Asselin, préc.*). Pensant probablement que l'établissement de la demande d'autorisation de plaider aurait pour effet de suspendre le délai de recours en appel, le requérant n'avait pas formé d'appel conservatoire dans le délai d'appel. Ce n'est que parce que la chocolaterie a formé appel afin de contester sa condamnation de première instance, que le requérant a pu se raccrocher à la procédure après la décision en appel du 15 avril 2011 : souhaitant se pourvoir en cassation, le requérant a pu le faire, autorisé par le Conseil d'État dans sa décision du 8 avril 2013, non sans s'être auparavant pourvu à titre conservatoire.

Un des enseignements de cette affaire est donc que toute demande d'autorisation de plaider en appel ou en cassation doit être accompagnée d'un appel ou d'un recours en cassation destinés à conserver les délais, quitte ensuite à régulariser ces requêtes en produisant l'autorisation de plaider.

Pourtant, il était raisonnablement possible d'interpréter les textes dans le sens d'une suspension du délai d'appel du fait de l'introduction d'une demande d'autorisation de plaider. La position sévère du Conseil d'État atteste de sa volonté de ne pas ouvrir trop largement cette voie contentieuse, sauf lorsqu'il y est obligé. Ainsi, lorsque l'autorisation porte sur un appel incident au pénal, dont le délai est très court, le Conseil d'État juge qu'afin « de permettre la conciliation entre le délai de deux mois laissé à la région pour exercer l'action et le délai d'appel incident de 15 jours, le délai d'appel doit être considéré comme suspendu pendant la procédure d'autorisation de plaider » (*CE, 30 sept. 2011, n° 341089, Tête : JurisData n° 2011-020434 ; BJCL 2011, p. 792, concl. Landais ; BJCL 2011/11, p. 992, note B. Poujade*), s'alignant sur la position de la Cour de cassation (*Cass. crim., 21 sept. 2005, n° 05-80.131 : Bull. crim. 2005, n° 234*).

Précisément dans notre affaire, se posait également la question de la recevabilité d'un appel incident, mais devant la cour administrative d'appel.

B. - Une autorisation de plaider aussi pour l'appel incident

Afin de contourner sa forclusion en appel faute d'avoir introduit un recours conservatoire, le requérant entendait former un appel incident devant la cour administrative d'appel. Mais « lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation », prévoit l'article L. 2132-7 du Code général des collectivités territoriales. Bien que l'appel incident ne soit pas mentionné, le Conseil d'État en déduit l'obligation de faire précéder cette voie de recours d'une demande d'autorisation, ce qui n'est pas nouveau (*Cass. crim., 21 sept. 2005, n° 05-80.131 : Bull. crim. 2005, n° 234*). La cour administrative d'appel (arrêt du 15 avril 2011) rejeta donc cet appel incident pour irrecevabilité, se bornant à statuer sur l'appel de la chocolaterie.

Il restait donc logiquement au requérant à se défendre en appel, c'est-à-dire plaider le maintien de la décision de première instance (*TA Orléans, 4 août 2009*) condamnant la chocolaterie à indemniser à hauteur d'environ 230 000 euros, sans pouvoir exiger une indemnisation supérieure puisque seul l'appel incident le permettait (la chocolaterie ne pouvait voir son sort aggravé sur son propre appel, c'est bien connu). Or le requérant entendait obtenir une condamnation de la chocolaterie à près de 700 000 euros de dommages-intérêts en faveur de la commune et du département. Et la cour administrative d'appel, bien qu'annulant la décision du tribunal administratif,

condamna la chocolaterie à une somme légèrement inférieure (210 000 euros).

Qu'à cela ne tienne, le requérant déposa une nouvelle demande d'autorisation de plaider, afin de se pourvoir en cassation non seulement contre la réduction de la condamnation obtenue sur appel de la chocolaterie, mais aussi contre le rejet, à travers le même arrêt, de son appel incident. Cette stratégie n'a pas non plus fonctionné : le Conseil d'État s'en tint à l'irrecevabilité initiale et non régularisable de cet appel incident faute d'autorisation de plaider, et alors même, souligna-t-il, que le requérant justifiait « d'un intérêt le rendant recevable à exercer lui-même » cette action face à l'appel de la chocolaterie.

Le requérant n'est donc finalement autorisé à se pourvoir en cassation contre l'arrêt d'appel, qu'en ce qu'il avait donné partiellement raison à la chocolaterie sur son propre appel.

2. Sur le fond : autorisation de plaider pour la récupération d'une aide publique

Si l'autorisation de plaider au fond puis en cassation a été accordée par le Conseil d'État, ce n'est en rien le signe d'un assouplissement des conditions mises à l'octroi de cette autorisation. La Haute Juridiction semble plutôt avoir en ligne de mire la négligence des élus quant à la vérification du respect des conditions mises à l'octroi d'aides publiques. Bien des aides locales sont accordées sous conditions d'objectifs en termes d'activités ou de créations d'emplois, puis maintenues alors même que ces conditions ne sont pas respectées : dans ce cas, l'action en autorisation de plaider, qui émane, rappelons-le, d'un contribuable local forcément lésé par cette distribution d'argent public sans contrepartie, trouve toute sa place dans la défense de l'intérêt général. On peut ainsi établir un lien entre ce type d'affaire et un arrêt fondateur, l'arrêt *Casanova* de 1901 (CE, 29 mars 1901, n° 94580, *Casanova et a.* : Rec. CE 1901, p. 333 ; GAJA 2013, n° 8). L'autorisation de plaider date, rappelons-le, d'une loi du 8 juillet 1837 : pour la première fois, le Conseil d'État reconnaissait au contribuable le droit d'intenter un recours pour excès de pouvoir contre une décision communale engageant les finances locales, et cela déjà contre une subvention à un opérateur privé (un médecin en l'espèce).

À l'origine de notre affaire se trouve donc une aide économique de la commune et du département pour l'extension d'une entreprise. Mais cette aide était subordonnée à la réalisation d'objectifs : vingt-cinq emplois nouveaux en deux ans, avec la création d'une plateforme logistique. Ces objectifs n'ayant pas été atteints, le requérant entendait faire jouer la responsabilité contractuelle de la chocolaterie à l'égard des collectivités territoriales dont il était contribuable.

Toutefois, la cour administrative d'appel de Nantes comme le tribunal administratif d'Orléans constatèrent au fond que certains des objectifs avaient été réalisés : la plateforme logistique, mais aussi un certain nombre d'emplois permanents et saisonniers créés. Cela explique que la chocolaterie ne fut condamnée qu'à hauteur d'environ 210 000 euros, contre près de 700 000 demandés par le requérant.

Dans ces conditions, le recours en cassation pouvait-il être autorisé (A) ? Et quelles seront les suites (B) ?

A. - Intérêt suffisant et chance de succès

Il n'y a pas lieu de revenir ici sur les conditions de fond de l'autorisation de plaider (V. par ex. B. Pacteau, *Exercice par un contribuable des actions appartenant aux collectivités territoriales et aux EPCI*, Rép. Dalloz *Collectivités locales*, n° 170 et s.), si ce n'est pour vérifier en quoi elles étaient réunies selon le Conseil d'État.

S'agissant de l'intérêt suffisant, le Conseil d'État n'est pas bien précis : « eu égard aux moyens susceptibles d'être développés à l'en-

contre de l'appréciation portée par la cour », l'action envisagée est regardée comme présentant un intérêt suffisant pour la commune et le département. Il est vrai que le requérant réclamait 700 000 euros comparés aux 210 000 obtenus en appel, somme que le juge compare en outre au budget de la collectivité (CE, 30 avr. 1997, n° 177385, *Emmerich et a.* : *JurisData* n° 1997-050231 ; Rec. CE 1997, tables p. 711). Il n'y avait pas de place pour le doute, notamment par comparaison avec d'autres affaires de préjudices supposés de quelques centaines d'euros au profit d'entreprises, pour lesquelles le Conseil d'État avait rejeté l'autorisation (CE, 9 nov. 2007, n° 296743, *Cne Puttelange-aux-lacs* : *JurisData* n° 2007-072633 ; Rec. CE 2007, tables, p. 709 ; BJCL 2008, p. 215, concl. L. Derepas ; LPA 29 juill. 2008, note S. Aivazzadeh ; AJDA 2007, p. 2115).

Quant aux chances de succès exigées par la jurisprudence pour obtenir l'autorisation de plaider, le Conseil d'État réfute le moyen de la chocolaterie selon lequel, même en cas d'annulation de l'arrêt d'appel du 15 avril 2011, le pourvoi ne pourrait aboutir qu'à la confirmation du jugement du tribunal administratif d'Orléans. En effet, ce jugement a été annulé en appel pour irrégularité. L'affaire serait donc, en cas de cassation, à rejuger entièrement, sans tenir compte des montants calculés précédemment. En outre, s'agissant d'une autorisation de plaider devant le juge administratif, le Conseil d'État a pu évaluer les chances de succès avec une précision accrue (V. par ex. C. Maugüe, *Autorisation de plaider* : JCl. *Administratif*, Fasc. 1083, 05-2008).

Sur le fond toujours, on ne peut s'empêcher de relever que les chances de succès auraient été accrues si les collectivités territoriales, en octroyant l'aide, l'avaient assortie de conditions précises, dans un véritable contrat, comme l'exige la loi du 12 avril 2000 (art. 10, al. 3), à partir de 23 000 euros d'aide (D. n° 2001-495, 6 juin 2001, art. 1^{er}).

Or la lecture de l'arrêt d'appel (15 avril 2011) montre combien l'interprétation des conditions de l'aide fut sujette à controverses, notamment s'agissant de la nature des emplois créés (permanents ou saisonniers), qui n'était pas précisée. Le requérant n'avait manifestement aucune base contractuelle solide sur laquelle asseoir sa demande, ni en particulier des clauses prévoyant des sanctions en cas de non-respect des conditions à l'aide. En effet, si les contreparties de l'aide semblent avoir été à peu près définies, aucune garantie ne paraît avoir été prévue quant à leur mise en œuvre. L'article L. 1511-4 CGCT prévoit pourtant que « les collectivités territoriales et leurs groupements déterminent la nature et le montant des garanties imposées ». Ces garanties de l'exécution de l'objet de l'aide prennent des formes diverses (J.-P. Markus, *Aides locales aux entreprises*. Contrôles. Sanctions : JCl. *Collectivités territoriales*, Fasc. 726), telles que l'échelonnement des versements de façon à pouvoir les interrompre (CE, 3 févr. 1993, n° 91550, *Bannel* : *JurisData* n° 1993-040249 ; Rec. CE 1993, tables p. 625 ; Dr. adm. 1993, comm. 155), ou l'obligation de rembourser l'aide en cas d'inexécution des conditions (T. confl., 7 juin 1999, *Dettling* : *JurisData* n° 1999-100128 ; Rec. CE 1999, p. 450). Ces sanctions peuvent aller jusqu'à l'abrogation ou le retrait de l'aide (J.-P. Markus, *préc.*, n° 101 et s.).

Il ne sera en tout état de cause pas possible d'avancer en cassation des moyens nouveaux (hors moyens d'ordre public) tels que le respect des compétences en matière d'aide. En effet, l'intervention à titre principal de la région et à titre complémentaire des collectivités territoriales inférieures (CGCT, art. L. 1511-2), était en vigueur à l'époque des faits (CE, 6 juin 1986, n° 58463 *Dpt Côte-d'Or* : Rec. CE 1986, p. 156 ; AJDA 1986, p. 594, note J. Moreau ; LPA 19 oct. 1994, p. 23, note B. Poujade). Le requérant ne pourra non plus invoquer l'obligation de notifier l'aide à la Commission européenne (TFUE, art. 108 § 3), dès lors qu'elle dépasse largement les seuils de minimis (200 000 euros sur trois exercices), sauf à considérer que l'irrecevabilité de ce moyen constituerait une entrave à l'application du droit de

l'Union européenne. Mais ces moyens ne nécessitent pas d'autorisation de plaider : ils peuvent servir pour la suite de cette affaire.

B. - Quelle(s) suite(s) ?

Il est très tentant, lorsqu'on décrit un marathon juridictionnel en cours, d'essayer d'anticiper sur la suite. En cas de rejet en cassation, l'arrêt d'appel du 15 avril 2011 deviendra définitif et devra être exécuté : la commune et le département devront émettre un titre de perception à l'encontre de la chocolaterie.

Si le juge de cassation décide d'annuler l'arrêt d'appel et vraisemblablement de juger l'affaire au fond vu son étalement dans le temps, il pourra soit débouter le requérant et libérer la chocolaterie de toute dette ; soit débouter mais maintenir la condamnation quant à son montant ; soit alourdir cette condamnation. Cette troisième hypothèse est la plus favorable au requérant bien entendu, mais elle prolongera encore la procédure.

Dans l'hypothèse où la condamnation est aggravée, il appartiendra en effet aux collectivités territoriales d'émettre un titre de perception exécutoire à l'encontre de la chocolaterie, mais elles pourraient s'y refuser. L'expérience montre que la récupération d'une aide (soit par sanction, soit pour illégalité) est à même de fragiliser l'entreprise bénéficiaire, au point de menacer sa survie. Il en résulte une forme de chantage à l'emploi que les élus locaux, mais aussi l'État, gèrent très souvent par le non-recouvrement de la créance judiciaire, en d'autres termes un abandon implicite de créance, sous couvert par exemple de droits acquis (CE, 29 mars 2006, n° 274923, CELF : *JurisData* n° 2006-069894 ; *Rec. CE* 2006, p. 173 ; *AJDA* 2006, p. 1396, note A. Cartier-Bresson ; *RJEP* 2006, p. 375, note T.X. Girardot, *Rev. Lamy de la concurrence*, oct./nov.2006, p. 72, commentaire B. Cheynel ; *Dr. adm.* 2006, *comm.* 112, note Bazex et Blazy ; *Europe* 2006, *comm.* 60, note Cassia ; *JCP A* 2006, 1107, étude Karpenschif.). Or, les juridictions financières dénoncent régulièrement des négligences (par ex., *Ch. rég. comptes Bretagne, lettre d'obs. définitives*, 12 nov. 2003, *Communauté cnes Pays de la Roche aux Fées – Esse : site Cour des comptes*), ou des refus de récupération face à des bénéficiaires ne respectant pas les conditions d'une aide (*Rapp. public thématique de la Cour des comptes, Les aides des collectivités territoriales au développement économique : Doc. fr., 28 nov. 2007, 111 p., spécialement p. 21 s., Les aides dans le domaine de l'ingénierie financière*, p. 65 s.).

Que devra faire notre persévérant requérant ?

Soit il demande l'exécution de l'arrêt obtenu en vertu de l'article L. 911-4 du Code de justice administrative (injonction d'exécution et astreinte). Mais il s'agit d'un nouveau recours appartenant à la commune et au département ; bien que rien ne le dise, il est probable que le Conseil d'État soumette aussi ce recours à autorisation de plaider ! Soit, autre solution plus simple mais moins assurée, le requérant emprunte la voie de l'excès de pouvoir en tant que contribuable : l'exécution d'une décision de justice, ou d'une décision de la Commission

européenne s'agissant une aide incompatible avec le droit de l'Union européenne, n'est pas une simple faculté mais une obligation légale. Le requérant établira une demande auprès de la collectivité territoriale, afin qu'elle émette un acte exécutoire. Puis il pourra lui-même contester le cas échéant, en excès de pouvoir, le refus implicite. Si le refus d'émettre le titre de perception est illégal, le juge pourra l'annuler et ordonner au besoin cette émission.

Et même si le département et la commune émettent un titre de perception, il faudra encore compter avec les recours existants contre ce type d'actes, notamment les oppositions. Ces recours, qui protègent légitimement le débiteur, sont toutefois autant de sources d'enlisement, comme le département du Loiret en a déjà été le théâtre, dans une affaire présentant des similarités (*CJCE, 20 mai 2010, aff. C-210-09, Scott SA, Kimberly Clark SAS c/ Ville Orléans : JCP A* 2010, 2259, note J.-P. Markus).

Ajoutons que le remboursement d'une aide indue ou illégale doit logiquement s'accompagner des intérêts légaux. C'est, au moins en droit européen, une obligation (*Cons. CE, règl. n° 659/1999, 22 mars 1999, art. 14 § 2 : Journal Officiel de l'union européenne 27 Mars 1999*), l'intérêt courant à compter du versement de l'aide, jusqu'à sa récupération. Si le requérant entend les réclamer pour le compte de la commune et du département, il lui faudra une fois de plus obtenir une autorisation de plaider.

Il y a de fortes probabilités que le requérant finisse par obtenir gain de cause, dût-il déposer une plainte devant la Commission européenne. L'autorisation de plaider en cassation, accordée ici, atteste d'une certaine bienveillance du Conseil d'État à l'égard des actions tendant à suppléer les négligences graves des élus. En cela, l'autorisation de plaider est un « bienfait » (*B. Pacteau, L'autorisation au contribuable de plaider en lieu et place de sa collectivité territoriale, curiosité, danger, bienfait ? Mélanges J. Moreau, Economica, 2003, p. 337*) : rappelons que le bénéficiaire d'une aide 'n'obtient le concours pécuniaire que parce qu'il s'engage à faire certaines prestations d'intérêt général' (*Jèze, Les principes généraux du droit administratif : Dalloz, 2004, t. 2, p. 49*). L'aide n'est en rien une faveur gratuite, ni une libéralité au demeurant interdite aux collectivités publiques (*CE, 23 mai 1930, Sté Métropole Voitures : Rec. CE* 1930, p. 548 ; *DP* 1931, 3, p. 49, note Monsarrat). L'article L. 1611-4 du Code général des collectivités territoriales prévoit de plus un contrôle de l'organisme aidé par l'organisme aidant. Il faudra donc ensuite, si l'action prospère sur le fond, tenter d'imaginer à quel point le refus d'agir de la commune et du département était constitutif d'une illégalité, elle-même constitutive d'une faute, apte à permettre une action en remboursement des frais d'instance avancés par le requérant. : *Rec. CE*

Jean-Paul MARKUS,
professeur de droit public,
université de Versailles-Saint-Quentin

MOTS-CLÉS : *Collectivités territoriales - Intérêt à agir*