

Récupération de Fonds européens irrégulièrement utilisés par des collectivités territoriales

Lire les conclusions de :

Marc Clément

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 12LY00260 – Commune de Pradines – 09 octobre 2012 – C [↗](#)

Voir ICI le communiqué sur le site de la cour administrative d'appel de Lyon

INDEX

Mots-clés

Aides communautaires, Fonds structurels européen, Obligations des Etats membres

Rubriques

Aides publiques et économie, Institutions et collectivités publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ *Aides communautaires, Fonds structurels européen, Restitution des fonds, Obligation pour les Etats membres, OLAF, Recouvrement des fonds européens*

² *Contrôle sur le bon usage des Fonds structurels européens - Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes - Obligation pour les Etats membres, sans qu'une habilitation prévue par le droit national soit nécessaire, de récupérer les fonds perdus à la suite d'un abus ou d'une négligence*

³ Suite à une enquête menée par l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF) sur l'utilisation du FEDER pour la mise en œuvre d'un programme de restauration et de mise en valeur du patrimoine religieux d'une communauté de communes rhônalpine, la Commission européenne demande au préfet de la région Rhône-Alpes le recouvrement de la totalité des aides communautaires octroyées en raison de la non-conformité des réalisations au projet initial.

⁴ Eu égard au caractère impératif de cette demande, le préfet, qui ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'exiger ou non la restitution des fonds communautaires irrégulièrement octroyés est tenu de procéder à la récupération, auprès des personnes bénéficiaires, de la totalité des sommes indûment versées, sans avoir à apprécier si, compte tenu des fautes que cette autorité nationale aurait elle-même commises dans la mise en œuvre de ses missions de contrôle de l'utilisation des fonds concernés, il incombait à l'Etat de prendre en charge sur son propre budget l'intégralité ou une partie de la somme réclamée par la commission.

Conclusions du rapporteur public

Marc Clément

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6025](https://doi.org/10.35562/alyoda.6025)

¹ Les 16 communes de la Loire regroupées dans la Communauté de communes du Pays entre Loire et Rhône (CoPLER) ont engagé un programme de mise en valeur du patrimoine religieux pour lequel une contribution du FEDER a été attribuée par le Préfet de la Loire au titre du plan de développement rural 1994-1999. Celle-ci s'est matérialisée par la conclusion de conventions avec chacune des communes concernées. Il convient tout d'abord de remarquer que le programme se décomposant en plusieurs projets, le litige que nous devons trancher porte exclusivement sur les conventions passées dans le cadre du plan 1994-1999.

² A la suite d'une plainte à l'Office européen de la lutte antifraude, l'OLAF a diligenté une enquête sur place qui s'est déroulée du 13 au 16 mars 2006. L'enquête visait à déterminer la réalité de la réalisation du projet.

³ La lecture du rapport de l'OLAF du 8 août 2006 semble bien indiquer que des défaillances substantielles dans la gestion de ce projet doivent être déplorées. Il est en particulier curieux qu'à la date où l'OLAF a accompli sa mission les circuits touristiques ne soient pas en place, que les vitrines sécurisées devant conduire à l'exposition d'objets soient vides et que certaines soient défaillantes ... Le choix du maître d'œuvre avant publication d'un avis d'appel à concurrence, le fait que celui-ci sous-traite certains aspects de sa mission sans mise en concurrence démontrent au minimum une certaine désinvolture dans la gestion des fonds communautaires. Par ailleurs, l'OLAF constate l'absence de comptabilité séparée pour le projet.

⁴ La Commission européenne a adressé, le 2 avril 2008, un courrier au Préfet de Région lui demandant le remboursement des fonds européens. Le préfet de la Loire a alors pris des décisions les 18 novembre, 25 novembre 2008 et 4 décembre 2008 de reversement des fonds versés pour chacune des communes concernées, ce sont les décisions attaquées.

⁵ Des titres exécutoires ont ensuite été émis au début 2009.

⁶ Les communes ont donc d'abord formé un recours gracieux le 8 janvier 2009 puis saisi le juge administratif le 7 mai 2009 qui a rejeté leurs demandes par des jugements du 10 novembre 2011. Les

communes vous demandent d’annuler ces jugements ainsi que les décisions du Préfet relatives au remboursement des subventions FEDER.

7

Face à la multiplication des actes – convention, rapport de l’OLAF, lettre de la Commission, décision du Préfet - et des responsabilités, il convient tout d’abord de clarifier le régime juridique applicable au cas d’espèce pour essayer de placer chaque acte ou décision dans un cadre juridique précis.

Quel est le régime juridique du recouvrement des fonds européens ?

8

A titre liminaire, nous soulignons que vous devrez vous prononcer dans le cadre fixé par les textes européens et par l’interprétation qui en est donnée par la Cour de Justice. Cela a été rappelé par le Conseil d’Etat dans l’arrêt récent *CCI de l’Indre* du 21 mars 2012 qui considère par exemple que « *les modalités de récupération de la subvention (...) ne sont pas régies par les règles du droit national relatives aux conditions de retrait des décisions individuelles créatrices de droits mais par les dispositions du règlement [2988/95] (...)* ».

9

Le règlement n° 4253/88 amendé, alors applicable, nous intéresse sous l’angle soit de son article 23, soit de son article 24 qui régissent les modalités de contrôle et de restitution des fonds européens. Il s’agit bien de ce règlement car s’il a été abrogé avec effet au 1^{er} janvier 2000 par le règlement 1260/1999, les dispositions transitoires du nouveau règlement à l’article 52 maintiennent ce régime juridique pour les interventions du fonds approuvées sous le régime précédent.

10

L’article 23 du règlement n° 4253/88 confie aux États membres une mission de contrôle de l’utilisation des fonds et de récupération des fonds perdus. En cela il reflète le considérant 6 du règlement qui invoque le principe de subsidiarité et donc la nécessité de confier la gestion des fonds au plus près du terrain.

11

La jurisprudence européenne précise dans un arrêt C-383/06 13 mars 2008 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* que l’article 23, paragraphe 1 crée une obligation pour les Etats membres, sans qu’une habilitation prévue par le droit national soit nécessaire, de récupérer les fonds perdus à la suite d’un abus ou d’une négligence. Cette solution a été confirmée récemment par l’arrêt C-465/10 21 décembre 2011 *CCI de l’Indre*.

12

Le Préfet s’il constate des irrégularités est donc tenu de demander la récupération des fonds. Il n’est pas nécessaire qu’il y soit invité par la Commission, c’est d’ailleurs l’hypothèse de l’affaire *CCI de l’Indre*.

¹³ L'article 24 du règlement porte lui sur le rôle de la Commission. On trouvera une jurisprudence abondante du Tribunal et de la Cour de Justice sur la mise en œuvre de cet article, avec notamment la question de motivation des décisions (Arrêt du 22 juin 2005, CIS / Commission, T-102/03) ou sur les observations que les Etats membres sont amenées à faire dans le cadre de cette procédure (Arrêt du 14 juin 2001, Hortiplant / Commission, T-143/99). On notera que la Commission ne prend une décision demandant le remboursement qu'après avoir placé l'Etat membre en situation de produire ses observations.

¹⁴ Il y a à mon sens deux régimes différents : d'une part un régime dans lequel ce sont bien les autorités nationales qui prennent la décision de récupérer les fonds (article 23 du règlement) et un régime dans lequel c'est la Commission qui prend cette décision (article 24 du règlement). Ces régimes sont complémentaires et ne sont pas exclusifs mais ils ne peuvent être confondus. Autrement dit, il n'est pas indifférent de se fonder sur un de ces deux articles.

¹⁵ A cela s'ajoutent des règles de prescription.

¹⁶ L'article 3 du règlement n° 2988/95 prévoit: «1. *Le délai de prescription des poursuites est de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité visée à l'article 1er paragraphe 1. (...) Pour les programmes pluriannuels, le délai de prescription s'étend en tout cas jusqu'à la clôture définitive du programme. La prescription des poursuites est interrompue par tout acte, porté à la connaissance de la personne en cause, émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité. Le délai de prescription court à nouveau à partir de chaque acte interruptif. (...)* 3. *Les États membres conservent la possibilité d'appliquer un délai plus long que celui prévu [...] au paragraphe 1 [...] ».*

¹⁷ Il y a bien volonté du législateur européen de limiter dans le temps la possibilité de récupération des versements indus et le délai de prescription court à compter de la commission de l'irrégularité ou de la clôture définitive du programme.

¹⁸ Nous reviendrons sur ces règles de prescription appliquées au cas d'espèce.

Quelle est la nature de la décision attaquée, à savoir la décision du Préfet ?

¹⁹ C'est en effet le cœur du litige car l'essentiel du débat repose sur la question de la compétence liée du Préfet, qui a été retenue par le jugement du tribunal administratif de Lyon.

Afin de résoudre cette question il convient d'abord de s'intéresser à la lettre de la Commission du 2 avril 2008 qui est visée par la décision du Préfet de la Loire.

On remarquera qu'en absence de ce visa, alors que le Préfet vise les règlements européens et le rapport de mission de l'OLAF, on se trouverait bien dans le contexte d'une décision autonome attaquable en tant que telle, pour laquelle le contrôle exercé par la juridiction administrative serait un contrôle classique, hypothèse de l'arrêt *CCI de l'Indre*.

Mais le Préfet ajoute la lettre de la Commission aux visas de sa décision.

Cette lettre n'est plus un acte attaquable devant la juridiction européenne dès lors que l'article 230 du TCE, alors applicable, impose un délai de recours de deux mois à compter du moment où les requérants ont eu connaissance de cet acte. La décision du Préfet du 18 novembre 2008 visait la lettre de la Commission. Les requérants en ont donc eu connaissance à ce moment, quand bien même s'ils se sont abstenus d'en demander communication. Ils leur appartenaient de demander copie de l'acte selon une jurisprudence constante de la CJUE (voir par exemple le point 49 de l'arrêt TPICE du 7 mars 1995. *Socurte contre Commission* T-432/93, T-433/93 et T-434/93).

Les communes ont exercé un recours gracieux en 8 janvier 2009 puis engagé un recours contre la décision implicite de rejet de ce recours le 7 mai 2009. A la date de leur recours contentieux, la lettre de la Commission n'était plus attaquable devant le Tribunal de Première Instance de la Communauté européenne et par suite, on doit considérer que cet acte est devenu définitif. L'exception d'illégalité ne peut donc prospérer.

On peut noter cependant que la nature d'acte attaquable de la lettre de la Commission n'est pas certaine : le Tribunal a ainsi jugé que des échanges de courriers entre la Commission et un Etat membre sur la bases de l'article 24 du Règlement 4253/88 n'avaient que le caractère d'acte préparatoire à une décision (voir par exemple TPICE 14 décembre 2006 *Allemagne c. Commission* T-314/04 et T414/04). Le rapport de l'OLAF ne serait lui non plus pas attaquable (TPICE 13 juillet 2004 *Comunidad Autónoma de Andalucía c. Commission* T-29/03).

C'est donc sur l'analyse du courrier de la Commission que portera d'abord le débat : s'agit-il d'une décision ou s'agit-il d'un courrier préparatoire à un acte ?

Quelle est la portée du courrier de la Commission du 2 avril 2008 ?

27

On observera d’abord que cette lettre, adressée au Préfet de la Région Rhône-Alpes, s’appuie sur le contrôle de l’OLAF. La Commission, en la personne d’un directeur à la Direction Générale « Politique régionale » – qui d’ailleurs ne signe pas lui-même sans qu’il soit possible d’identifier le signataire -, « *demande à l’autorité de gestion le recouvrement de la totalité des aides communautaires octroyées au bénéficiaire, d’un montant de 570 073,04 €* ». Aucun délai pour l’exécution de cette demande n’est fixé. Aucune voie de recours n’est indiquée.

28

En droit administratif français un tel courrier aurait du mal à produire des effets juridiques aussi radicaux que la récupération de concours financiers sans encourir de censure. Le droit de l’Union européenne semble tout aussi exigeant. Mais rappelons-le, l’acte est devenu définitif et pour frustrant que cela paraisse, il faut se résoudre à ne pas pouvoir l’annuler.

29

Aucune base juridique n’est invoquée à l’appui de cette demande. On en est réduit à devoir interpréter le courrier et supposer qu’il s’agit soit de l’article 23 soit de l’article 24 du règlement 4253/88 amendé. Or si la Commission entendait faire usage des pouvoirs qu’elle détient en vertu des dispositions de l’article 24 elle aurait dû inviter l’Etat membre à produire des observations (article 24 paragraphe 1) puis prendre une décision sur la base de ces observations. La jurisprudence de la Cour est abondante sur le formalisme qui préside à de telles décisions, en particulier sur la procédure contradictoire avec l’Etat membre.

30

On peut donc me semble-t-il écarter l’application de l’article 24 puisque la lettre de la Commission ne fait pas état d’un tel dialogue et considérer que ce courrier représente une demande la Commission au Préfet de Région d’engager une procédure sur la base de l’article 23 du règlement.

31

Si vous deviez retenir l’application de l’article 24, alors la décision du Préfet me semble purement confirmative. On pourrait même se demander si la décision fait réellement grief, les requérants seraient alors irrecevables à demander l’annulation d’une telle décision. C’est d’ailleurs tellement vrai que le titre exécutoire lui ne fait pas mention de la décision du Préfet mais se réfère uniquement à la décision de la Commission et au rapport de l’OLAF.

32

Telle n’est pas cependant l’approche que nous retenons, la Commission n’invoquant pas agir sur la base de l’article 24, l’absence totale de formalisme du courrier nous semblent écarter une telle lecture qui comporte des conséquences graves pour les requérants. Autrement dit, selon nous, la Commission invite le Préfet de Région à s’approprier les conclusions du rapport de l’OLAF et à engager une action visant à récupérer les fonds concernés. Ce que le Préfet va faire sur la base de l’article 23 du règlement.

Y a-t-il compétence liée du Préfet de la Loire dans ce contexte ?

33 La notion de compétence liée repose sur l'idée que l'auteur de l'acte une fois qu'il a reconnu une situation de faits ne dispose d'aucune marge d'appréciation et donc, quelles que soit les éventuelles irrégularités qui entacheraient sa décision, ne pourrait pas prendre une autre décision. On lira avec intérêt sur ce sujet la chronique de F. Raynaud et P. Fombour intitulée « Théorie de la compétence liée » en commentaire de l'arrêt de section du 3 février 1999 *M.*

34 Par exemple l'administration est tenue de tirer les conséquences nécessaires d'une condamnation pénale d'un agent et de la perte des droits civiques qui en résulte en licenciant cet agent (CE, 1er févr. 1961, Délégué général gouvernement en Algérie c/ A. : Rec. CE 1961, p. 74), ou en refusant la nomination de la personne condamnée (CE, 30 nov. 1966, D. : Rec. CE 1966, tables, p. 1066). Les faits s'imposent à l'administration et elle n'a pas de pouvoir d'appréciation sur la condamnation pénale prononcée.

35 Il s'agit pour le juge d'éviter une annulation formelle d'une décision qui aboutirait à la prise d'une nouvelle décision allant dans le même sens.

36 C'est en cela que le jugement du Tribunal administratif retient une compétence liée du fait de la lettre de la Commission : il considère que la lettre de la Commission lie le Préfet qui ne dispose même plus de la possibilité de porter une appréciation sur les faits.

37 Supposons donc que la compétence liée du Préfet puisse être retenue.

38 Nous constaterons que pour ce qui concerne les délais de prescription, ceux-ci ne peuvent être analysés que dans le cadre du droit national puisque les Etats membres disposent de la possibilité d'allonger ces délais. Il y a donc bien une appréciation à porter par l'autorité administrative car il faut non seulement qu'une irrégularité soit constatée mais encore que celle-ci ne soit pas prescrite. On pourrait me semble-t-il se trouver dans une situation analogue à celle de l'arrêt CE *Beherec* pour lequel la rétroactivité illégale d'un acte d'une autorité administrative en situation de compétence liée est jugée opérante (CE 9 octobre 1981 *Beherec* n°18649). L'invocation du délai de prescription serait un moyen opérant. Nous serions alors dans une situation où il conviendrait de s'assurer que l'on est bien en situation de compétence liée comme on peut en trouver une illustration dans l'arrêt CE 27 janvier 1976 *Ministre de l'éducation c/ Fagot* n°62970 puisque le cadre juridique de la compétence liée inclurait le délai de prescription.

39 Mais, même pour ce qui concerne les conséquences à tirer des irrégularités, cela ne conduit pas à dessaisir le Préfet de tout pouvoir d'appréciation. En effet il faut souligner que cette compétence liée serait uniquement déduite de la jurisprudence de la CJUE car la lettre de l'article 23 du règlement n'en fait pas état. Cette compétence liée résulterait des arrêts cités C-383/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* et C-465/10 *CCI de l'Indre* alors même que, dans une jurisprudence plus ancienne, la Cour avait explicitement exclu cette automaticité en rejetant le recours d'une région italienne au motif qu'elle n'était pas directement concernée par une décision de la Commission demandant le remboursement de fonds FEDER à l'Italie (CJUE 2 mai 2006 *Regione Siciliana c/ Commission* C-417/04 P). Retenir la compétence liée revient à considérer qu'il y a eu revirement de jurisprudence de la CJUE entre l'arrêt de 2006 et ceux de 2008 et 2011. C'est possible mais cela demande une analyse fine des arrêts de 2008 et 2011.

40 Certes la jurisprudence de la Cour souligne que les autorités nationales n'ont pas un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'exiger ou non la restitution des fonds. Mais à la lecture de ces arrêts, on constate une – très légère – marge d'appréciation pour l'administration puisque pour l'arrêt C-383/06, la Cour reconnaît que les principes de sécurité juridique et de confiance légitime peuvent être invoqués pour exclure la répétition d'une aide et que l'arrêt C-465/10 *CCI de l'Indre* distingue entre des irrégularités mineures et la violation d'obligations fondamentales. On relèvera que les règles de prescription relèvent du principe de sécurité juridique.

41 Il nous semble donc que, même dans l'hypothèse où le courrier de la Commission conduirait à une compétence liée, il faudrait examiner si les principes de confiance légitime et de sécurité juridique n'ont pas été violés et surtout si la prescription ne jouait pas.

42 Pour ces raisons, il nous semble artificiel de retenir la notion de compétence liée. Quand bien même nous admettrions que la lettre de la Commission ne laissait plus au Préfet la possibilité de requalifier les irrégularités identifiées dans le rapport de l'OLAF et que conformément à la jurisprudence de la CJUE, il ne peut exercer un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'exiger ou non la restitution des fonds, il reste, si on suit la jurisprudence de la Cour, à examiner le cas sous l'angle au minimum des principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

43 Il serait paradoxal de déduire de la jurisprudence de la Cour une compétence liée qui ferait ensuite obstacle à l'application de cette même jurisprudence !

44 Il nous semble beaucoup plus simple et cohérent de constater que la décision du Préfet s'appuie sur l'enquête réalisée par la Commission européenne et qu'elle fait suite à l'invitation faite par la Commission

de tirer les conséquences de cette enquête. En s'appropriant les éléments de l'enquête le Préfet n'abandonne pas son pouvoir d'appréciation. Il devait donc bien au minimum contrôler que la qualification juridique des faits invoqués relève de la notion d'irrégularités au sens des règlements et que ces irrégularités engagent la nécessité de demander le remboursement.

Il convient alors de s'intéresser à la question de la prescription

Comme nous l'avons rappelé, la prescription court soit à compter de la réalisation de l'irrégularité soit à compter de la clôture définitive du programme.

L'acte qui aurait pu interrompre la prescription est au mieux les décisions de novembre ou décembre 2008 par laquelle le Préfet informe les requérants des résultats du contrôle de l'OLAF (voir sur ce point l'arrêt C-465/10 *CCI de l'Indre*). Nous savons qu'il n'était plus possible d'exécuter des actions et de produire des demandes de paiement au-delà du 31 décembre 2001 comme en témoigne les courriers de la Préfecture et le report de la date de fin de délai d'exécution pour certaines conventions au 31 décembre 2001. Ainsi des irrégularités ne pouvaient plus être réalisées après le 31 décembre 2001. Ce qui conduirait en tout état de cause à retenir que la prescription était acquise au 31 décembre 2005.

Il reste cependant une incertitude si on considère que la prescription ne pouvait jouer qu'à la clôture définitive du programme. Nous n'avons pas trouvé d'éléments dans la jurisprudence sur ce qu'il faut entendre par clôture définitive du programme et si un acte est nécessaire pour constater cette clôture. Nous ne savons donc pas qu'elle interprétation il faut retenir et cela pourrait être l'objet d'une demande de clarification à la Cour de Justice par le biais d'une question préjudicielle.

Il nous semble cependant que la Cour de Justice et le Conseil d'Etat dans les arrêts *CCI de l'Indre* portant sur une subvention FEDER ont fait jouer la notion de réalisation de l'irrégularité sans s'intéresser à la notion de programme pluriannuel. La Cour de Justice a par ailleurs considéré que le délai de prescription de quatre années était raisonnable pour qu'une administration diligente puisse agir (voir le point 65 de l'arrêt C-465/10 *CCI de l'Indre*). Or supposer que la clôture définitive du programme ne soit intervenue que postérieurement à novembre 2004 pour refuser de faire jouer la prescription aurait pour effet de prolonger considérablement ce délai de prescription, à la discrétion de l'autorité prononçant cette clôture définitive. Dès lors, l'hypothèse selon laquelle la clôture définitive est intervenue avant novembre 2004 ne nous semble pas invraisemblable.

50

Quoi qu’il en soit, le requérant soutient sans être contredit que la prescription était acquise au 31 décembre 2005. Il me semble qu’en absence d’éléments permettant de conclure que cette date est erronée, nous devons faire droit au requérant et considérer que la prescription doit jouer alors que l’acte interrompant la prescription n’est intervenu qu’en novembre 2008.

51

Enfin, il est demandé pour certains dossiers que les remboursements demandés soient mis à la charge de l’Etat. Ces conclusions me semblent présentées pour la première fois en appel et donc seraient en tant que tel irrecevables. Mais dès lors que vous opposerez la prescription à la demande de remboursement, il n’y a pas lieu de mettre à la charge de l’Etat une obligation de remboursement.

52

Par ces motifs nous concluons à l’annulation du jugement du Tribunal administratif de Lyon du 10 novembre 2011, à l’annulation des décisions du Préfet de la Loire de novembre et décembre 2008 et au rejet des conclusions relatives à la mise à la charge de l’Etat des remboursements demandés.