

Réparation du préjudice d'une association, ayant dû rembourser à une commune une subvention suite à l'annulation de la délibération

Lire les conclusions de :

Geneviève Gondouin

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 09LY02945 – Commune de Dijon – 24 juin 2010 – C+



Arrêt confirmé en cassation : voir CE - 20 juin 2012 - N° 342666

INDEX

Mots-clés

Qualité pour agir, Président de l'association, Note en délibéré, Subvention, Intérêt communal, Laïcité, Illégalité fautive, Préjudice, Intérêts d'emprunt

Rubriques

Responsabilité, Aides publiques et économie

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

DECISION CE

¹ Association ayant dû rembourser à une commune une subvention à la suite de l'annulation de la délibération l'accordant pour défaut d'information préalable des membres du conseil municipal - Lien direct entre l'illégalité commise et le préjudice résultant pour l'association de l'obligation dans laquelle elle s'est trouvée de rembourser les sommes - Existence.

² Commune ayant accordé une subvention à une association par une délibération annulée, pour défaut de communication aux membres du conseil municipal de la notice explicative requise, par un jugement de tribunal administratif devenu définitif après le désistement de son appel par la commune, en exécution duquel l'association a dû reverser la subvention. Aucun principe ni aucune disposition ne faisant obstacle à l'octroi de la subvention litigieuse, que la commune avait effectivement versée à l'association, qui l'avait utilisée conformément aux fins prévues, la perte par l'association de la subvention litigieuse résulte directement de la méconnaissance fautive, par la commune, des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

ARRET CAA Lyon : confirmé

³ Est admise l'indemnisation du préjudice né de l'illégalité d'une délibération d'un conseil municipal accordant une subvention, ensuite annulée par le juge administratif, l'association ayant été privée d'une subvention qui, sans l'illégalité imputable à la collectivité, lui aurait été définitivement acquise.

⁴ Le conseil municipal de Dijon décide en novembre 1999 d'allouer une subvention d'un million de francs à l'Association d'éducation populaire « centre universitaire catholique de Bourgogne » pour financer l'extension de locaux universitaires. Cette délibération est annulée par le tribunal administratif de Dijon au motif que la convocation des conseillers municipaux n'avait pas été accompagnée d'une note explicative de synthèse conforme à l'article L.2121-12 du CGCT. Le même tribunal reconnaît, dans un second jugement, que l'association doit être indemnisée du préjudice subi du fait de l'obligation de rembourser la subvention qui lui avait été allouée.

⁵ La Cour retient elle aussi le principe d'une indemnisation de l'association en relevant qu'aucune disposition ne faisait obstacle à ce que la commune contribue au financement de l'extension de l'université catholique de Bourgogne, dès lors que l'opération n'était pas étrangère à l'intérêt communal et que, limitée à la réalisation de bâtiments d'enseignement, elle ne méconnaissait pas le principe de laïcité de l'Etat et des collectivités publiques défini par la loi du 9 décembre 1905.

⁶ L'illégalité de la délibération et l'annulation juridictionnelle qui en est résultée ont privé l'association d'une subvention qui, sans l'illégalité imputable à la collectivité, lui aurait été définitivement acquise. Le préjudice en l'espèce indemnisable est égal au montant de la subvention perdue du fait de l'illégalité fautive censurée par le premier juge, auquel s'ajoute le montant des intérêts de l'emprunt contracté pour le remboursement de la subvention mise en recouvrement.

Conclusions du rapporteur public

Geneviève Gondouin

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5761](https://doi.org/10.35562/alyoda.5761)

¹ Par une délibération du 15 novembre 1999, le conseil municipal de Dijon décide d'allouer à l'Association d'éducation populaire « Centre universitaire catholique de Bourgogne » (CUCDB) une subvention d'un montant d'un million de francs (152 449, 02 €), destinée à améliorer les conditions d'accueil des étudiants, en délocalisant et aménageant des locaux plus vastes.

² Le Tribunal administratif de Dijon, saisi par sept personnes agissant en leur nom personnel et au nom de la Fédération des œuvres laïques et des syndicats d'enseignants, annule la délibération en question par un jugement du 19 octobre 2000, motif pris de ce que les élus n'ont reçu aucun rapport de synthèse sur l'affaire soumise à délibération, contrairement à ce que prévoit l'article L.2121-12 du CGCT.

³ La VILLE DE DIJON relève appel de ce jugement, puis se désiste (00LY02695 - 24 décembre 2002) et émet le 28 août 2002 un titre exécutoire de recettes tendant au remboursement par l'Association de la somme qui lui avait été attribuée par la délibération annulée.

⁴ L'Association rembourse la somme due, puis, par lettre du 24 octobre 2003, saisit le maire d'une demande d'indemnisation à hauteur de 219 860 €. (Il y a bien eu réclamation préalable)

⁵ Elle saisit ensuite le TA de Dijon, le 3 février 2004, d'une demande tendant à ce que la VILLE DE DIJON soit condamnée à lui verser cette somme en réparation du préjudice subi du fait de l'obligation dans laquelle elle s'est trouvée de rembourser la subvention d'un million de francs qui lui avait été accordée et une somme de 3 000 € en application de l'article L.761-1 du CJA.

⁶ Le TA, par un jugement du 13 octobre 2005, fait droit à sa demande à hauteur de 174 052, 89 € et 1 500 € sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA. La somme de 174 052, 89 € correspond à la totalité de la subvention initialement octroyée + 21 603, 87 € représentant les intérêts d'emprunt remboursés à la date du jugement.

⁷ La VILLE DE DIJON relève appel de ce jugement.

⁸ Votre Cour, par un [arrêt du 23 septembre 2008 n° 06LY00137](#), annule ce jugement au motif que la demande de l'association n'était pas recevable dans la mesure où cette demande « était signée par le président du bureau de cette association qui n'avait pas été autorisé à

le faire par une délibération du conseil d'administration ». Par une délibération du 24 octobre 2002, le conseil d'administration autorisait le président à ester en justice pour défendre les intérêts de la CUCDB dans l'affaire de l'annulation de la subvention par la ville de Dijon, délibération, selon la Cour, qui ne pouvait être regardée comme autorisant le président de l'association à engager une action judiciaire tendant à la condamnation de la ville.

⁹ Le Conseil d'Etat a censuré cette démarche par un arrêt du 16 novembre 2009, en annulant l'arrêt du 23 septembre 2008 et en renvoyant à votre Cour le soin de juger à nouveau l'affaire.

- I – La VILLE DE DIJON soutient, tout d'abord, que le jugement est entaché d'irrégularité

¹⁰ Les premiers juges ont informé les parties, par une lettre du 9 septembre 2005, de ce qu'ils étaient susceptibles de se fonder sur un moyen soulevé d'office tiré de l'irrecevabilité de la requête, faute pour l'Association d'avoir produit une délibération autorisant son président à introduire la requête.

¹¹ La VILLE DE DIJON déplore un manque de motivation dans le jugement, et fait surtout valoir que le TA n'a pas répondu à ses arguments sur ce point, arguments qu'elle avait essentiellement développés dans sa note en délibéré du 22 septembre 2005.

¹² Mais il nous semble qu'en écartant le moyen qu'il avait lui-même soulevé, le TA a pris en compte l'argumentation développée par la VILLE, même s'il n'a peut-être pas répondu précisément à tous les points qu'elle soulevait.

¹³ En outre, on voit bien que le TA a énoncé tous les motifs qui justifiaient, selon lui, que le président de l'Association pouvait être regardé comme ayant été dûment habilité à ester en justice au nom de l'Association. Au demeurant, le raisonnement du CE n'est pas fondamentalement différent.

- II – La VILLE DE DIJON fait ensuite valoir, mais c'était avant la réponse du CE, que le président de l'association n'était pas dûment habilité pour représenter l'Association dans cette instance indemnitaire

¹⁴ Dans son mémoire enregistré le 2 mars 2010, elle n'insiste pas sur ce moyen, mais ne l'abandonne pas non plus.

15

Il vous suffira de reprendre le raisonnement du CE : « que, par une décision du 24 octobre 2002, le conseil d'administration de l'association a autorisé son président à « ester en justice pour défendre les intérêts du CUCDB dans l'affaire de l'annulation de la subvention de la ville de Dijon » ; que cette décision a été adoptée peu de temps après l'émission par la commune de Dijon d'un titre exécutoire de recettes tendant au remboursement de la subvention qui avait été attribuée par la délibération du conseil municipal du 15 novembre 1999 ; que la commune de Dijon ayant déclaré se désister purement et simplement de sa requête d'appel contre le jugement du 19 octobre 2000 par lequel le tribunal administratif de Dijon avait annulé la délibération du 15 novembre 1999, cette instance, dans laquelle le président avait été autorisé par une délibération du 14 mai 2001 du conseil d'administration à intervenir au nom de l'association, était sur le point d'être achevée ; qu'ainsi, l'autorisation donnée par la décision du conseil d'administration du 24 octobre 2002, visait nécessairement l'engagement d'un recours indemnitaire contre la commune de Dijon, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que ce litige n'a été effectivement engagé que plusieurs mois après cette décision ».

- III – Au fond

A) Sur la faute tout d'abord

16

Les premiers juges ont estimé, après avoir rappelé que la subvention ne contrevenait pas aux dispositions de la loi du 9 décembre 2005, que le conseil municipal ayant manifesté son intention ferme de subventionner l'Association, l'illégalité qui a entaché sa délibération lui accordant une subvention et entraîné l'annulation de celle-ci constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la ville à l'encontre de l'association requérante.

17

La situation n'est pas très courante dans le contentieux administratif où nous trouvons plus facilement de la jurisprudence sur le refus illégal d'une subvention (voyez par ex. CE 30 mars 1990, Société des courses de Q.-M., req. 74499, B).

18

Nous pouvons toutefois rapprocher notre cas du non-respect par une personne publique d'un engagement pris antérieurement : CE 3 mars 1999, Société S. req. 80749 et 81184).

19

La VILLE DE DIJON fait valoir que l'Association n'avait pas un droit à subvention et qu'elle n'était pas obligée, à la suite de l'annulation de la délibération du 15 novembre 1999, de faire voter une nouvelle délibération par son conseil municipal pour accorder la subvention en question. Sans doute.

20 En même temps, et les premiers juges s'attachent à souligner ce point, le conseil municipal avait manifesté son intention ferme de subventionner l'Association. Cette dernière pouvait compter sur le versement de cette subvention. Dans le contentieux du retrait des actes, on sait désormais qu'une décision administrative accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage (CE 6 novembre 2002, S., req. 223041, A - Revient sur la jurisprudence Buisnière du 15 octobre 1976, Leb. p. 419.)

21 La faute n'est guère contestable, elle réside dans l'illégalité de la délibération accordant la subvention.

B) Sur le lien de causalité

22 Vous savez que, dans son arrêt du 3 mai 2004 M. D. (req. 258399), le CE admet clairement que dès lors que des illégalités sont fautives, elles sont comme telles, et quelle qu'en soit la nature, (relevant aussi bien de la légalité externe que de la légalité interne) susceptibles d'engager la responsabilité de la personne publique, dès lors qu'elles sont à l'origine des préjudices subis.

23 S'il n'y avait pas eu cette maladresse constitutive d'une illégalité qui a consisté à envoyer seulement, avec le projet de convention portant attribution de la subvention, un « ordre du jour commenté » qui, eu égard à son caractère excessivement sommaire, ne pouvait être tenu pour la note explicative de synthèse prévue par l'article précité, l'Association aurait pu utiliser librement les fonds sans avoir à les rembourser par la suite.

24 Vous remarquerez que le TA, a pris soin dans le jugement attaqué, de vérifier que le versement de la subvention ne contrevenait ni au principe de laïcité ni à la loi de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat. Ce qui signifie que le seul obstacle juridique à l'octroi régulier de la subvention réside en réalité dans l'illégalité externe de la délibération du conseil municipal.

25 Il y a donc bien un lien de causalité directe entre cette illégalité ou la faute commise et le préjudice subi par l'Association.

26 La VILLE DE DIJON estime que l'Association a été bien imprudente d'utiliser les fonds qui lui étaient alloués, alors que la requête contre la délibération du 15 novembre 1999 a été déposée le 17 janvier 2000. Elle renvoie à un arrêt du CE du 12 octobre 1984, (req. 29146, A) dans lequel le CE reconnaît que l'imprudence qu'a commise la société en s'abstenant de rechercher si l'avantage fiscal annoncé lui était définitivement acquis est de nature à réduire ses droits à réparation.

27 Il nous semble qu'est bien davantage transposable la solution retenue dans l'arrêt déjà cité Société S. du 3 mars 1999, dans la mesure où la subvention avait été accordée. Il ne s'agissait pas d'une promesse en l'air ou d'un vague engagement. Aucune maladresse de l'Association ne nous semble devoir être retenue.

C) Sur le montant du préjudice :

28 - Il n'est guère contestable que l'Association a perdu la subvention d'un million de francs à cause de l'illégalité entachant la délibération annulée par le TA.

29 - S'agissant des intérêts de l'emprunt contracté pour le remboursement de la subvention, le raisonnement des premiers juges ne nous semble pas plus devoir être remis en cause. « A la date du jugement seul peut être regardé comme certain le préjudice égal au montant des intérêts d'ores et déjà versés, soit 21 603, 87 euros, le préjudice constitué par les intérêts restant à couvrir étant futur et hypothétique, eu égard à la faculté ouverte à l'association requérante de renégocier le prêt, voire d'en obtenir le remboursement anticipé ».

30 Notons que dans son mémoire enregistré le 21 mai 2010, l'Association présente un appel incident et vous demande de porter la somme de 21 603, 87 euros à 48 751, 52 euros en soulignant qu'il résulte du tableau d'amortissement de l'emprunt qu'au 14 juin 2010, le montant des intérêts s'élève à cette somme.

31 Sauf que nous ne savons pas si ces intérêts ont été effectivement versés.

32 La VILLE DE DIJON n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le TA l'a condamnée à verser à l'Association d'éducation populaire CUCDB la somme de 174 052, 89 euros.

33 Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.