

Cour administrative d'appel de Paris

N° 14PA01700

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inédit au recueil Lebon

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme FUCHS TAUGOURDEAU, président
Mme Marie-Isabelle LABETOULLE, rapporteur
M. BAFFRAY, rapporteur public

JONES DAY, avocat

6ème Chambre

lecture du lundi 16 novembre 2015

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. C...a demandé au Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie d'annuler dans le tableau intitulé " subventions versées par la collectivité dans le cadre du vote du budget (BP ou BS 2012) ", figurant en annexe 3 de la délibération du Congrès n°230 en date du 21 décembre 2012 portant décision modificative n°1 du budget principal de la Nouvelle-Calédonie, les sept lignes correspondant au numéro d'article 65742 et la ligne récapitulant le total de l'article 65742.

Par un jugement n° 1300076 du 16 décembre 2013, le Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie a annulé la décision attaquée.

Procédure devant la Cour :

I) Par une requête enregistrée le 15 avril 2014 sous le n°14PA01700, la société Helios Bay, représentée par Me F..., demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du 16 décembre 2013 du Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie en tant que, par ce jugement, celui-ci a annulé dans le tableau intitulé " subventions versées par la collectivité dans le cadre du vote du budget (BP ou BS 2012) " figurant en annexe 3 de la délibération du congrès n° 230 en date du 21 décembre 2012 portant décision modificative n° 1 du budget principal de la Nouvelle-Calédonie, les sept lignes correspondant au numéro d'article 65742 et la ligne récapitulant le total ;

2°) de rejeter la demande présentée par M. C...devant le Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie ;

3°) de mettre à la charge de M. C...le versement de la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

II) Par une requête enregistrée le 15 avril 2014 sous le n°14PA01701, la société Quadran Pacific, la société Eole Kafeate et la société Eole Touongo, représentées par Me F..., demandent à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du 16 décembre 2013 du Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie en tant que, par ce jugement, celui-ci a annulé dans le tableau intitulé " subventions versées par la collectivité dans le cadre du vote du budget (BP ou BS 2012) " figurant en annexe 3 de la délibération du congrès n° 230 en date du 21 décembre 2012 portant décision modificative n° 1 du budget principal de la Nouvelle-Calédonie, les sept lignes correspondant au numéro d'article 65742 et la ligne récapitulant le total ;

2°) de rejeter la demande présentée par M. C...devant le Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie ;

3°) de mettre à la charge de M. C...le versement de la somme de 1 500 euros à chacune des sociétés requérantes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- Le tribunal a commis une erreur de droit en écartant la fin de non-recevoir tirée du caractère insusceptible de recours de l'acte attaqué alors que celui-ci n'était qu'un acte budgétaire sans valeur normative et ne suffisant pas par lui-même à donner compétence à l'ordonnateur pour engager la dépense prévue ;

-En reconnaissant que le développement des énergies renouvelables constituait un but d'intérêt général pour la Nouvelle Calédonie et en jugeant néanmoins que la subvention litigieuse ne répondait pas à un tel but le tribunal n'a pas tiré les conséquences légales de ses propres constatations, a dénaturé les pièces du dossier et commis une erreur de droit ;

- Contrairement à ce qu'a jugé le tribunal la situation financière difficile des entreprises productrices d'énergie et les effets positifs sur la production d'énergie des subventions litigieuses ressortaient bien des pièces du dossier.

Par un mémoire enregistré le 9 mars 2015 le Congrès de la Nouvelle Calédonie représenté par Me A...conclut à l'annulation du jugement n°1300076 du 16 décembre 2013 du Tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie et au rejet de la requête présentée par M.C....

Il soutient que :

- Le jugement est entaché d'irrégularité dès lors que le tribunal a soulevé d'office sans en avoir préalablement avisé les parties, en méconnaissance de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le moyen tiré de l'absence de justificatifs de la situation difficile des producteurs d'énergie renouvelable, alors au surplus que cette exigence n'était requise par aucun texte applicable ;

- La société Helios Bay a bien justifié devant le tribunal des difficultés rencontrées par les producteurs d'énergie renouvelable ;

- Le moyen soulevé en première instance et tiré de ce que les subventions accordées n'auraient pu l'être que sur le fondement du 1° de l'article 84-3 de la loi organique n°99-209 et non sur le

fondement du 2° du même article procède d'une confusion entre les conditions d'attribution de la subvention et le contrôle de l'utilisation de la subvention ;

- Le moyen de première instance tiré de la violation de l'article 84-3 de ladite loi organique du fait que la mention " subvention pour le développement des énergies renouvelables " ne pourrait caractériser l'objet de la subvention au sens de cet article doit être écarté dès lors qu'aucune disposition de cette loi organique n'oblige à détailler davantage l'objet d'une subvention ;
- Le moyen de première instance tiré du détournement de pouvoir qui aurait consisté à utiliser cet octroi de subvention pour revaloriser le tarif de l'électricité renouvelable alors que cette revalorisation ressort de la compétence du gouvernement et non du congrès n'est pas fondé et en tout état de cause il s'agirait d'un problème de compétence et non d'un détournement de pouvoir ;
- Le tribunal ne pouvait fonder son jugement sur l'absence d'intérêt général des subventions en cause alors qu'il reconnaissait par ailleurs que l'objectif affiché de développement des énergies renouvelables constitue un but d'intérêt général ;
- La décision attaquée en première instance n'était entachée d'aucune irrégularité de procédure ainsi qu'il ressort du compte rendu intégral des débats.

Par un mémoire enregistré le 10 mars 2015 dans l'instance n°14PA01700 et le 3 avril 2015 dans l'instance n° 14PA01701 la Société Eole Prony 3 et la société Eole Mont Mau représentées par Me B...concluent à l'annulation du jugement n°1300076 du 16 décembre 2013 du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie et au rejet de la requête présentée par M.C....

Elles soutiennent que :

- Le tribunal administratif a à tort jugé que les lignes budgétaires considérées avaient un caractère décisoire et étaient susceptibles de recours alors que le vote des crédits budgétaires n'engage la collectivité que lorsque les conditions du 2° de l'article 84-3 de la loi organique sont satisfaites et que par ailleurs compte tenu de leur montant supérieur à 2 500 000 F CFP les subventions devaient donner lieu à l'établissement d'une convention ;
- Le tribunal a entaché son jugement de contradiction de motifs en reconnaissant la nécessité de telles conventions tout en admettant néanmoins le caractère décisoire des lignes budgétaires contestées ;
- Il a à tort considéré que les subventions litigieuses n'étaient pas justifiées par un intérêt général ;
- Il s'est à tort fondé sur l'absence de justification des difficultés des entreprises produisant des énergies renouvelables alors que cette condition n'était posée par aucun texte et a excédé son office en se livrant à un contrôle de l'opportunité qui ne lui appartient pas ;
- En tout état de cause la situation financière des entreprises concernées était réellement difficile ;
- Il a à tort considéré qu'il n'était pas justifié des effets positifs de ces subventions sur la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ;
- Le moyen du requérant de première instance tiré de la méconnaissance de l'article 84-3 de la loi organique n°99-209 n'est pas fondé dès lors que le versement des subventions n'était pas assorti de conditions et que le congrès pouvait se fonder sur le 2° de cet article 84-3 pour autoriser les subventions litigieuses ;
- La délibération accordant ces subventions n'est entachée d'aucun détournement de pouvoir ;
- Les membres du congrès avaient été suffisamment informés sur les motifs de cette subvention ;
- Le moyen tiré du non-respect de la règle de quorum applicable n'est pas établi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 avril 2015, M.C..., représenté par MeD..., conclut au rejet des conclusions du Congrès de Nouvelle-Calédonie et à ce que le versement d'une somme

de 2500 euros soit mis à sa charge dans chacune des deux instances en application de l'article L761-1 du CJA.

Il soutient que :

- Les conclusions du Congrès de Nouvelle-Calédonie sont irrecevables dans le cadre de la présente requête dès lors qu'il était partie à l'instance devant le tribunal et avait qualité pour interjeter appel du jugement et que ses observations ont par ailleurs été présentées après l'expiration du délai de recours ;
- Les autres moyens ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 20 avril 2015, M.C..., représenté par MeD..., conclut au rejet des conclusions de la société Eole Prony 3 et de la société Eole Mont Mau et à ce que le versement d'une somme de 2500 euros soit mis à leur charge en application de l'article L761-1 du CJA.

Il soutient que :

- Les conclusions de ces deux sociétés sont irrecevables dans le cadre de la présente requête dès lors qu'elles étaient parties à l'instance devant le tribunal et avaient qualité pour interjeter appel du jugement et que leurs observations ont par ailleurs été présentées après l'expiration du délai de recours ;
- Les autres moyens ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistré le 20 avril 2015 M.C..., représenté par MeD..., conclut au rejet des requêtes et à ce que le versement d'une somme de 2500 euros soit mis à la charge de la société Helios Bay, de la société Quadran Pacific, de la société Eole Kafeate et de la société Eole Touongo, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- Les requêtes d'appel sont tardives dès lors qu'elles ont été enregistrées le 15 avril 2014 soit plus de quatre mois après la notification du jugement contesté ;
- Elles sont irrecevables aussi en ce que les requérantes ne disposent pas d'un intérêt à agir suffisant dès lors que l'individualisation des subventions litigieuses ne pouvait avoir lieu qu'après approbation par le gouvernement de la Nouvelle Calédonie d'une convention précisant les modalités et calendriers d'octroi de la subvention, qui n'a pas encore été conclue ; de plus à la date de l'annulation par le tribunal administratif les comptes 2012 du budget principal de la Nouvelle-Calédonie avaient déjà été arrêtés et les décisions contestées sont donc privées d'effet ;
- les autres moyens soulevés par la société Helios Bay, la société Quadran Pacific, la société Eole Kafeate et la société Eole Touongo ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 12 juin 2015, la clôture de l'instruction a été fixée au 3 juillet 2015.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération n° 112 du 16 décembre 2010 relative aux conditions d'octroi des aides financières ;

- la délibération n° 195 du 5 mars 2012 relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération n° 197 du 6 avril 2012 complétant la délibération n° 112 du 16 décembre 2010 relative aux conditions d'octroi des aides financières ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Labetoulle,
- les conclusions de M. Baffray, rapporteur public,
- et les observations de Me E...pour la société Eole Prony 3 et la société Eole Mont Mau.

1. Considérant que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a pris le 27 mars 2012 un arrêté relatif aux aides financières destinées à certaines installations de production électrique d'origine renouvelable et fixé la répartition de la somme de 99 990 300 F CFP entre six sociétés bénéficiaires exploitant sept installations de production électrique ; que, par un jugement en date du 6 décembre 2012 devenu définitif, le Tribunal administratif de la Nouvelle Calédonie a annulé cet arrêté, en relevant qu'en décidant de répartir l'enveloppe de 100 000 000 F CFP destinée par le congrès à subventionner le développement des énergies renouvelables à six sociétés productrices d'énergie électrique d'origine renouvelable en situation de difficulté, alors que le congrès n'avait pas défini les critères d'attribution de cette aide financière, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait excédé sa compétence et empiété sur les pouvoirs du congrès ; que, le 21 décembre 2012, le congrès a adopté une délibération portant décision modificative n° 1 du budget principal de la Nouvelle-Calédonie pour l'exercice 2012 visant notamment à individualiser les subventions pour le développement des énergies renouvelables à hauteur de 99 990 300 F CFP au profit de six sociétés ; que saisi par M.C..., membre du Congrès de Nouvelle-Calédonie le tribunal a par jugement du 16 décembre 2013 prononcé l'annulation, dans le tableau intitulé " subventions versées par la collectivité dans le cadre du vote du budget (BP ou BS 2012) " figurant en annexe 3 de la délibération du congrès n° 230 en date du 21 décembre 2012 portant décision modificative n° 1 du budget principal de la Nouvelle-Calédonie, des sept lignes correspondant au numéro d'article 65742 et de la ligne récapitulant le total, en se fondant sur l'absence de justification de l'intérêt général poursuivi par le versement des subventions litigieuses ; que la société Helios Bay d'une part et les sociétés Quadran Pacific, Eole Kafeate et Eole Touongo d'autre part interjettent appel de ce jugement ;

2. Considérant que les requêtes n°14PA01700 et 14PA01701 sont dirigées contre un même jugement et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu d'y statuer par un seul arrêt ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité des requêtes.

Sur les " interventions " des sociétés Eole Prony 3 et Eole Mont Mau et du congrès de la Nouvelle-Calédonie:

3 Considérant que les sociétés Eole Prony 3 et Eole Mont Mau et le congrès de la Nouvelle-Calédonie, respectivement bénéficiaires et auteur de la décision litigieuse, avaient qualité pour interjeter appel du jugement contesté ; que dès lors ce qu'ils présentent comme des interventions ne peuvent être regardées que comme des requêtes d'appel ; que ces requêtes n'ont été enregistrées que le 9 mars 2015 en ce qui concerne le congrès de Nouvelle Calédonie et le 10 mars 2015 et 3 avril 2015 en ce qui concerne les sociétés Eole Prony 3 et Eole Mont Mau, soit après l'expiration du délai de recours ; qu'elles sont donc tardives et par suite irrecevables ;

Sur le bien-fondé du jugement :

4. Considérant en premier lieu qu'aux termes de l'article 84-3 de la loi organique n°99-209 susvisée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie : " Le congrès définit, par une délibération distincte du vote du budget, les conditions et critères d'attribution des aides financières et d'octroi des garanties d'emprunt aux personnes morales. /Toutefois, pour les aides financières dont l'attribution n'est pas assortie de conditions, le congrès peut décider : /1° D'individualiser au budget les crédits par bénéficiaire ; /2° D'établir, dans un état annexé au budget, une liste des bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de l'aide financière. /L'individualisation des crédits ou l'établissement de la liste conformément au 2° vaut décision d'attribution des aides financières précitées. Le congrès peut déléguer à sa commission permanente, en application de l'article 80, l'exercice des attributions qu'il détient en vertu du présent article " ;

5. Considérant que comme l'a à juste titre relevé le tribunal administratif la délibération du 21 décembre 2012 modifiant le budget principal de la Nouvelle-Calédonie pour l'exercice 2012 ne se borne pas à inscrire des crédits mais a notamment pour objet d'affecter des dépenses et plus particulièrement des subventions consenties par la Nouvelle-Calédonie ; que cette délibération comporte notamment une annexe 3 dressant l'état des participations et subventions, qui désigne à la fois les bénéficiaires et les montants détaillés des subventions ainsi accordées ; qu'en application de l'article 84-3 précité, l'établissement de cet état vaut dès lors décision d'attribution des aides financières ; que les requérantes ne sont par suite pas fondées à soutenir que l'acte attaqué ne constituerait qu'un acte budgétaire dépourvu de valeur normative ;

6. Considérant d'autre part que si la décision d'attribution d'une subvention ne crée des droits pour son bénéficiaire que dans la mesure où il peut justifier, au moment où il en demande la liquidation, que toutes les conditions légales de son attribution - éventuellement formalisées dans une convention - étaient réunies et si l'article 5 de la délibération du 16 décembre 2010 susvisée modifiée par l'article 3 de la délibération du 6 avril 2012 susvisée prévoit que les aides financières d'un montant annuel cumulé supérieur à 2 500 000 F CFP pour un même bénéficiaire et un même objet donnent lieu à l'établissement d'une convention avec le bénéficiaire, qui fixe notamment l'objet de l'aide, les modalités de versement des fonds, la définition et le contenu des objectifs du projet, les modalités de mesure de l'atteinte des objectifs ainsi que le calendrier d'exécution, la circonstance qu'en l'espèce, compte tenu du montant des subventions consenties à diverses sociétés de production d'énergie électrique renouvelable, la liquidation de la quasi totalité de celles-ci soit subordonnée à la conclusion et au respect d'une convention financière, conformément aux dispositions sus évoquées, ne prive pas pour autant de caractère décisive les lignes de crédit contestées figurant à l'annexe 3 de la délibération du 21 décembre 2012 ;

7. Considérant que les sociétés requérantes ne sont dès lors pas fondées à soutenir que le Tribunal de Nouvelle-Calédonie aurait à tort écarté la fin de non-recevoir tirée du caractère insusceptible de recours des lignes budgétaires contestées ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier que les subventions litigieuses ont eu pour objet de permettre aux sociétés productrices d'énergies renouvelables de percevoir un complément de rémunération sans attendre la revalorisation tarifaire ensuite réalisée par un arrêté du gouvernement de Nouvelle-Calédonie N°2013-1909/GNC du 23 juillet 2013 ; que si une telle revalorisation peut avoir un effet incitatif et constituer un soutien durable à la production d'énergie renouvelable, de tels effets ne peuvent résulter de l'octroi des subventions litigieuses qui n'ont qu'un caractère ponctuel ; que c'est dès lors à juste titre que, tout en affirmant

que le développement des énergies renouvelables constituait un but d'intérêt général pour la Nouvelle-Calédonie, le tribunal a annulé les subventions litigieuses en se fondant sur l'absence de justification de l'intérêt général poursuivi par leur versement; qu'il n'a ainsi pas commis d'erreur de droit et de fait et n'a pas omis de tirer les conséquences légales de ses propres constatations ; que les sociétés requérantes ne sont pas non plus, en tout état de cause, fondées à soutenir qu'il aurait " dénaturé les pièces du dossier " ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

9. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de M.C..., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que la société Helios Bay , la société Quadran Pacific, la société Eole Kafeate et la société Eole Touongo demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; que, par ailleurs, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Helios Bay , de la société Quadran Pacific, de la société Eole Kafeate de la société Eole Touongo de la société Eole Prony 3, de la société Eole Mont Mau et du congrès de la Nouvelle Calédonie le versement de la somme que M. C...demande sur le fondement des mêmes dispositions ;

DÉCIDE :

Article 1 : Les requêtes de la société Helios Bay, la société Quadran Pacific, la société Eole Kafeate et la société Eole Touongo sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions du Congrès de la Nouvelle Calédonie et des sociétés Eole Prony 3 et Eole Mont Mau sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de M. C...présentées sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.