

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE**

N°0900014

SASU Gascogne Laminates

Mme Jurin
Rapporteur

M. Nizet
Rapporteur public

Audience du 4 octobre 2012
Lecture du 25 octobre 2012

135-03-02-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Châlons-en-Champagne

(2^{ème} chambre)

Vu la requête, enregistrée le 3 janvier 2009, présentée par la SCP Jung-Allégret Schwarzmann Cancel associés pour la SASU Gascogne Laminates ayant son siège social 1 rue Louis Blanc à Dax (40100), représentée par son président ;
La SASU Gascogne Laminates demande au tribunal :

1°) à titre principal :

- d'annuler la décision en date du 6 novembre 2008 par laquelle le président du conseil général des Ardennes lui a demandé de rembourser la somme de 1 500 000 euros qui lui a été accordée par une décision de la commission permanente du conseil général des Ardennes en date du 24 janvier 2006 ;
- de prononcer la décharge ou, à titre subsidiaire, la réduction de l'obligation de payer la somme de 1 500 000 euros mise à sa charge par un titre exécutoire émis par le président du conseil général des Ardennes le 17 novembre 2008 ;

2°) de condamner le département des Ardennes à lui verser le montant de la subvention que la SASU Gascogne Laminates sera condamnée à lui rembourser par le présent jugement ;

3°) de mettre à la charge du département des Ardennes la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La SASU Gascogne Laminates soutient :

- que le président du conseil général des Ardennes n'était pas compétent pour prendre la décision du 6 novembre 2008 ; qu'en effet, seule la commission permanente du conseil général était compétente pour prendre la décision de retrait de la subvention ;
- qu'elle n'a pas été mise en mesure de présenter des observations préalablement à la demande de remboursement qui lui a été adressée ;
- que la subvention constitue l'indemnisation du préjudice qu'elle a subi à la suite des travaux publics d'aménagement d'un nouvel axe routier ; qu'en effet, la subvention est destinée à couvrir les travaux de restructuration qu'elle a été contrainte de réaliser et la perte d'exploitation qu'elle a subie ;
- que la décision du 6 novembre 2008 n'est pas justifiée dès lors qu'à cette date, le site en cause n'était ni en inactivité, ni fermé ; qu'en outre, elle a entamé des recherches pour trouver un éventuel repreneur du site ;
- que la décision du 6 novembre 2008 méconnaît le protocole d'accord qu'elle a signé avec le département des Ardennes le 24 janvier 2006 car le département ne pouvait pas exiger le remboursement de la subvention à raison de la méconnaissance de ses obligations contractuelles ; qu'en effet, il fallait une décision de justice pour sanctionner la défaillance contractuelle d'une partie dès lors qu'aucune disposition du protocole d'accord ne prévoyait la faculté de résilier la convention, l'application de clause pénale, ou toute autre sanction en cas d'inexécution totale ou partielle des obligations respectives ;
- qu'elle a respecté ses obligations contractuelles dans la mesure où, conformément au protocole d'accord, elle a maintenu l'activité sur le site et les emplois existants pendant un délai suffisant ; qu'en effet, le protocole d'accord ne conditionnait le maintien de l'activité sur le site à aucun délai ; qu'ainsi, en envisageant la cessation d'exploitation du site pour motifs économiques au sens de l'article L. 1233-3 du code du travail, elle n'a pas méconnu son obligation contractuelle de maintenir l'activité sur le site et les emplois existants ;
- qu'elle pouvait unilatéralement mettre fin à ses engagements contractuels, sous la seule réserve de l'exigence de bonne foi, dès lors que la convention a été conclue pour une durée indéterminée ; qu'elle a exécuté son obligation de moyen car la situation économique de l'exploitation, les pertes importantes et l'absence d'espoir de redressement des résultats de l'activité du site rendaient obligatoires des mesures de restructuration et de licenciements économiques ; qu'ainsi en exigeant le remboursement de la subvention le président du conseil général a commis une erreur manifeste d'appréciation tant factuelle que juridique de l'espèce ;
- qu'elle a rempli ses obligations contractuelles en développant le site de Givet en y ajoutant l'activité de la filiale néerlandaise du groupe GASCOGNE, la société Sopal SV, et en investissant la somme de 2 000 000 euros pour moderniser le site de Givet ;
- que la présence d'une activité économique constante est une condition d'engagement de maintien ; que, compte-tenu de la situation économique de

l'exploitation du site de Givet, le critère de l'activité économique constante n'est pas maintenu ; qu'ainsi, la décision du 6 novembre 2008 en se référant à un prétendu défaut de la tenue de ses engagements de maintien est entachée d'une appréciation erronée de la teneur de ses engagements et de leurs violations ; qu'ainsi elle n'a pas méconnu l'article 3 du protocole d'accord signé le 24 janvier 2006 ;

- qu'en tout état de cause, si le tribunal devait approuver la décision de retrait de la subvention, elle a exécuté ses engagements contractuels en maintenant l'activité du site de Givet pendant trois ans ; qu'ainsi, le montant du remboursement devra être réduit à la somme maximale de 150 000 euros ; qu'en outre, la quote-part de la subvention correspondant à l'indemnisation du préjudice d'exploitation qu'elle a subi à la suite de la réalisation des travaux et évaluée à 416 000 euros ne saurait être en aucun cas remboursée ;
- qu'en cas de remboursement de la subvention, elle a subi un préjudice économique certain à raison des travaux de restructuration de ses bâtiments sur le site de Givet et de la perte d'exploitation consécutive à la suite des travaux d'aménagement du deuxième axe d'accès de la ville de Givet ; que ce préjudice s'élève à la somme de 1 500 000 euros ;

Vu le mémoire, enregistré le 28 février 2009, présenté par la SELAD Bruno Kern avocats pour le département des Ardennes, représenté par le président de son conseil général, qui conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la SASU Gascogne Laminates au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Le département fait valoir :

- que le président du conseil général était compétent pour demander le remboursement de la subvention dès lors que la décision du 6 novembre 2008 est une mesure d'exécution du protocole d'accord signé le 24 janvier 2006 ;
- que la SASU Gascogne Laminates n'avait pas à être au préalable mise en mesure de présenter des observations car la décision du 6 novembre 2008 n'est pas une décision de retrait ; qu'en tout état de cause, par un courrier en date du 24 octobre 2008, le président du conseil général des Ardennes a mis en garde la SASU Gascogne Laminates des conséquences que pourraient entraîner la fermeture du site de Givet ;
- que la somme versée est une subvention, c'est-à-dire une aide conditionnée et non pas l'indemnisation de la société à raison de dommages de travaux publics causés par la création d'un nouvel axe routier à proximité des locaux de la société ; qu'en effet, le financement des travaux avait pour but de permettre le maintien de l'activité de la société et de sauver l'emploi dans la région ;
- qu'à la date de la décision attaquée, bien que le site n'était pas encore fermé, la décision de fermer le site était prise par un comité et confirmée par voie de presse et le projet de licenciement collectif pour motif économique a été notifié au préfet des Ardennes le 4 novembre 2008 ;
- que la SASU Gascogne Laminates a méconnu ses obligations contractuelles et qu'en conséquence, elle est dans l'obligation de restituer les sommes versées ;

- que le département pouvait tirer unilatéralement les conséquences de la défaillance de son cocontractant en décidant de procéder au remboursement de l'aide octroyée ;
- que le délai de 3 ans pendant lequel la SASU Gascogne Laminates a maintenu l'activité et les emplois sur le site de Givet est insuffisant au vu des termes de la convention ;
- que le moyen tiré de ce que le protocole d'accord qui n'avait pas prévu de délai d'exécution et constituerait un contrat à durée indéterminée auquel les parties peuvent mettre fin à tout moment est tiré du droit du travail et donc inopérant ;
- que la SASU Gascogne Laminates ne saurait utilement se prévaloir d'une éventuelle obligation de moyens qui pèserait sur elle ; qu'en effet, le fait que la SASU Gascogne Laminates ait des difficultés financières est sans incidence sur son obligation d'exécuter son obligation de maintenir l'activité économique du site de Givet ; que, de même, les difficultés économiques rencontrées ne constituent pas une cause exonératoire de ses obligations contractuelles ; qu'ainsi aucune appréciation au regard de l'activité économique constante ne peut être envisagée ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 mai 2009, présenté pour la SASU Gascogne Laminates qui conclut aux mêmes fins que dans sa requête et par les mêmes moyens ;

La SASU Gascogne Laminates soutient en outre :

- que la décision du 6 novembre 2008 n'est pas une mesure d'exécution du contrat mais le retrait d'une décision octroyant une subvention ; qu'ainsi le président du conseil général n'était pas compétent pour retirer la subvention ;
- que la lettre du 24 octobre 2008 ne constitue ni une mise en garde, ni une invitation à présenter des observations ; que le principe du contradictoire a été méconnu ;
- que la SASU Gascogne Laminates connaît un contexte économique et financier extrêmement difficile ;
- que la somme allouée correspond à l'indemnisation du préjudice causé par les travaux d'aménagement d'un nouvel axe routier ; qu'en effet, le département des Ardennes est à l'initiative de l'octroi de la somme d'argent, que la subvention n'avait pas pour fondement le maintien et le développement de l'emploi mais l'accessibilité du site de l'entreprise et la prise en charge d'une partie des conséquences des travaux entrepris ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 juillet 2009, présenté pour le département des Ardennes qui conclut aux mêmes fins que dans ses précédentes écritures par les mêmes moyens ;

Le département fait également valoir :

- que le président du conseil général n'a pas procédé à un retrait de subvention mais à une résiliation de contrat ; qu'ainsi, ni la compétence du président du conseil général, ni la procédure de retrait ne sauraient être remises en cause ;

- que les difficultés rencontrées par la SASU Gascogne Laminates ne l'exonèrent pas de son obligation de procéder au remboursement de la subvention ;
- que l'absence de clause contractuelle prévoyant une sanction ne fait pas échec au pouvoir de sanction des personnes publiques ;
- que la durée indéterminée du contrat ne saurait avoir pour corollaire un droit à résiliation unilatérale pour les parties en droit public ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 septembre 2009, présenté pour la SASU Gascogne Laminates qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 22 septembre 2010 fixant la clôture d'instruction au 19 novembre 2010, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu la décision et le titre exécutoire attaqués ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 4 octobre 2012 :

- le rapport de Mme Jurin ;
- les conclusions de M. Nizet, rapporteur public ;
- et les observations de Me Ronzel, représentant la SASU Gascogne Laminates ;

Considérant que le 24 janvier 2006, la SASU Gascogne Laminates, anciennement SOPAL, a conclu avec le département des Ardennes un protocole d'accord aux termes duquel le département s'est engagé à verser à la SASU Gascogne Laminates une somme globale de 1 500 000 euros ; que, par une décision en date du 6 novembre 2008 et par un titre exécutoire émis le 11 novembre 2008, le département a demandé le remboursement de la somme versée en application de ce protocole d'accord ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne les moyens de légalité externe :

Considérant, en premier lieu, que la décision du 6 novembre 2008 a été prise en l'exécution du protocole d'accord signé le 24 janvier 2006 entre la SASU Gascogne Laminates et le département des Ardennes ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient la société requérante, le président du conseil général des Ardennes était compétent pour adopter un acte pris en exécution de ce protocole ;

Considérant, en second lieu, que si la SASU Gascogne Laminates soutient qu'une procédure contradictoire aurait dû être mise en œuvre avant l'adoption de la décision lui retirant l'octroi de la subvention résultant du protocole d'accord du 24 janvier 2006, aucune stipulation de ce protocole ni aucun autre texte ou principe n'imposait au département des Ardennes de l'informer qu'elle avait la faculté de présenter des observations écrites avant l'adoption de la décision du 6 novembre 2008, laquelle ne constitue pas une décision de retrait de subvention mais une mesure d'exécution du protocole d'accord ; qu'ainsi, le moyen tiré de l'absence de procédure contradictoire doit être écarté comme manquant en droit ; qu'en outre, ce moyen manque également en fait dès lors que le directeur de l'entreprise a reçu le 24 octobre 2008 un courrier du président du conseil général des Ardennes qui mettait en garde la société requérante en lui rappelant ses obligations contractuelles ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence de procédure contradictoire ne saurait être accueilli ;

En ce qui concerne le bien-fondé de la créance litigieuse :

Considérant qu'il résulte des stipulations de l'article 3 du protocole du 24 janvier 2006 qu'en contrepartie du versement par le département d'une somme de 1,5 millions d'euros HT, la SASU Gascogne Laminates s'était engagée à réaliser les investissements prévus à l'article 1^{er} de ce protocole, à maintenir l'activité sur le site ainsi que, à activité économique constante, les emplois existants, et, enfin, à fournir ses comptes annuels à la DDAS, chaque année, pendant cinq ans, à compter de la signature de la convention ; qu'ainsi, le bénéfice de la subvention de 1,5 millions d'euros par le département des Ardennes à la SASU Gascogne Laminates était conditionné, notamment, par le maintien de l'activité sur le site industriel de Givet ; que si le protocole ne prévoit aucune stipulation explicite quant à la durée de l'engagement, l'obligation par la SASU Gascogne Laminates de produire ses comptes annuels à la DDAS pour une durée de 5 ans, montre que la volonté des parties était que cet engagement de se maintenir sur le site valait pour une durée d'au moins 5 ans ;

Considérant, en premier lieu, que s'il est vrai qu'il résulte du préambule et de l'article 1^{er} du protocole que ce dernier a été pris dans le contexte d'une indemnisation d'un dommage de travaux public et que l'article 2 de ce protocole décompose la somme de 1,5 millions de francs en 1,084 millions au titre des travaux et 0,416 millions au titre de la perte d'exploitation, il résulte de ce qui vient être dit que la somme versée en application de l'article 2 du protocole d'accord du 24 janvier 2006 doit être regardée comme une subvention dont le bénéfice restait conditionné, notamment, au maintien de l'activité pour une durée d'au moins cinq ans sur le site de Givet ; que, contrairement à ce que soutient la société requérante, l'octroi de la subvention de 1,5 millions d'euros ne résulte pas de la décision du département des Ardennes de créer un second axe routier permettant l'accès de la ville de Givet mais d'un contrat comportant des engagements réciproques qu'elle a librement consentis ; qu'ainsi, la SASU Gascogne Laminates n'est pas fondée à soutenir que la somme versée en application du protocole d'accord du 24 janvier 2006 vise à l'indemniser du préjudice subi à la suite d'un dommage de travaux publics ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte de l'instruction qu'au mois d'octobre 2008, la SASU Gascogne Laminates a annoncé la fermeture du site de Givet à raison des difficultés économiques affectant le marché du papier gommé ; que cette information a été largement relayée, notamment par voie de presse ; qu'ainsi, le président du conseil général disposait à cette date de suffisamment d'éléments établissant le caractère immédiat de la cessation d'activité, qui s'est confirmée dans les semaines qui ont suivies, pour adopter les décisions attaquées ;

Considérant, en troisième lieu, qu'en application du principe selon lequel une collectivité publique est irrecevable à demander au juge de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre, les collectivités territoriales, qui peuvent émettre des titres exécutoires à l'encontre de leurs débiteurs, ne peuvent saisir directement ce juge d'une demande tendant au recouvrement de leurs créances ; qu'en application de ce principe, la SASU Gascogne Laminates soutient à tort qu'il fallait une décision de justice pour sanctionner ses éventuelles défaillances contractuelles en se prévalant du fait qu'aucune disposition du protocole d'accord ne prévoyait la faculté de résilier la convention, l'application de clause pénale ou toute autre sanction en cas d'inexécution totale ou partielle des obligations en résultant ; qu'au contraire, la convention litigieuse étant exécutoire de plein droit, il appartenait au département, en l'absence de toute disposition contractuelle l'en empêchant, de faire usage comme il l'a fait de ses prérogatives de puissance publique pour tirer les conséquences de la méconnaissance par la SASU Gascogne Laminates de ses obligations contractuelles ;

Considérant, en dernier lieu, qu'il est constant que la SASU Gascogne Laminates a annoncé la fermeture du site de Givet moins de trois ans après la signature du protocole ; que la SASU Gascogne Laminates n'a donc pas tenu un engagement qui constituait l'une des contreparties essentielles au versement de la somme ; que, par suite, c'est à bon droit que le président du conseil général des Ardennes a ordonné le remboursement de la somme versée ; que la société requérante ne saurait ni soutenir que le délai de trois ans durant lequel elle a maintenu son activité sur le site de Givet doit être regardé comme suffisant ni demander l'application d'une décote *pro rata temporis* à raison de cette période triennale dès lors, d'une part, qu'elle n'a pas tenu l'engagement qu'elle avait pris de s'y maintenir pour une durée d'au moins cinq ans et, d'autre part, que le département ne s'est pas enrichi à raison de l'exécution partielle de ses obligations ; que, pour les mêmes raisons, la SASU Gascogne Laminates ne saurait davantage se prévaloir, à l'appui de ses conclusions subsidiaires tendant à la réduction de son obligation de payer, de la double circonstance, au demeurant non établie, qu'elle a investi depuis 2006 deux millions d'euros sur le site de Givet et qu'elle a subi un préjudice d'exploitation de 416 000 euros dès lors qu'il résulte de ce qui a été dit précédemment que la somme de 1,5 millions d'euros n'était versée en contrepartie ni de l'existence d'un déficit d'exploitation ni de la réalisation d'investissements autres que ceux afférents à l'aménagement du deuxième axe de Givet visé à l'article 1^{er} du protocole ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité des conclusions tendant à l'annulation de la décision du 6 novembre 2008, la SASU Gascogne Laminates, qui n'établit pas que la rupture de son engagement de maintenir son activité sur le site de Givet soit imputable à un cas de force majeure, n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 6 novembre 2008 ainsi que la décharge des sommes mises à sa charge par le titre exécutoire émis le 11 novembre 2008 ;

Sur les conclusions indemnitaires présentées à titre subsidiaire et sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de ces conclusions :

Considérant que si la SASU Gascogne Laminates entend obtenir l'indemnisation du préjudice subi sur le fondement du dommage permanent de travaux publics à raison des travaux d'aménagement du deuxième axe de Givet, elle n'établit pas avoir subi un dommage anormal et spécial de nature à lui ouvrir droit à indemnisation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions indemnitaires de la SASU Gascogne Laminates doivent en tout état de cause être rejetées ;

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du département des Ardennes, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la SASU Gascogne Laminates, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; que, d'autre part, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la SASU Gascogne Laminates la somme demandée sur le même fondement par le département des Ardennes ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la SASU Gascogne Laminates est rejetée.

Article 2 : Les conclusions du département des Ardennes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SASU Gascogne Laminates et au département des Ardennes.

Délibéré après l'audience du 4 octobre 2012, à laquelle siégeaient :

M. Monnier, président,
M. Chuchkoff, premier conseiller,
Mme Jurin, conseiller,

Lu en audience publique le 25 octobre 2012.

Le rapporteur,

Signé

E. JURIN

Le président,

Signé

P. MONNIER

Le greffier,

Signé

C. CHARPENTIER

Pour copie conforme
le ...19 DEC...2012.....


N. JOST

