

Chronique Droit public des affaires

N°67 - 15 juillet - 15 août 2005

En partenariat avec

DECIDEURS
STRATEGIE FINANCE DROIT

Le point sur...

Le régime français des aides publiques locales aux entreprises : conditions d'octroi et sécurité juridique des bénéficiaires

JEAN LEYGONIE ET VALÉRIE HULST

MORGAN LEWIS

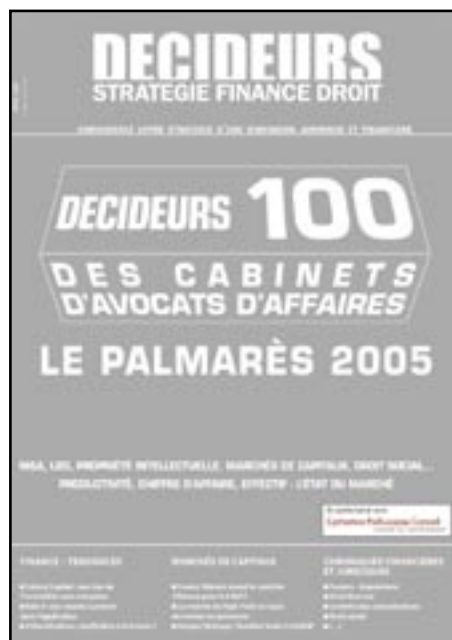


JEAN LEYGONIE



VALÉRIE HULST

Extrait du magazine
Décideurs N°67 :
15 juillet
15 août 2005



Le régime français des aides publiques locales aux entreprises : conditions d'octroi et sécurité juridique des bénéficiaires

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a réformé le régime des aides accordées par les collectivités locales en faveur des entreprises en cas de création ou d'extension d'activités. Les entreprises bénéficiaires de ces aides doivent s'assurer qu'elles respectent l'ensemble des règles qui s'appliquent aux décisions des collectivités publiques, qu'elles soient issues du droit communautaire ou du droit public français, sous peine de voir leur validité remise en question.

Le contrôle exercé par la Commission européenne sur l'intervention de l'Etat français en faveur d'Alstom à l'automne 2003 a fourni une nouvelle illustration des contraintes en matière d'aides accordées par l'Etat issues du droit communautaire. Plus récemment, deux décisions rendues par les juridictions administratives à propos des aides locales accordées à la compagnie Ryan Air (CAA Nancy 18 décembre 2003 ; TA Pau 3 mai 2005) ont également permis, par la médiatisation dont elles ont fait l'objet, de rappeler aux bénéficiaires d'aides que l'octroi d'aides économiques aux entreprises au plan local fait lui aussi l'objet d'un contrôle au regard du droit communautaire.

Si les textes européens applicables aux aides publiques locales sont aujourd'hui mieux connus des entreprises, les règles nationales de validité des aides demeurent, elles, largement ignorées. La question doit pourtant être posée de savoir si la validité d'une aide perçue par une entreprise -et par voie de conséquence sa sécurité juridique- est assurée tant au regard du droit français que du droit communautaire.

Le régime des interventions économiques des collectivités territoriales a fait l'objet d'une importante refonte par l'article 1er de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL). La loi LRL (désormais codifiée aux articles L. 1511-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, le «Code») et son décret d'application relatif aux aides en matière d'immobilier en date du 27 mai 2005 ont prévu un certain nombre de conditions spécifiques pour pouvoir bénéficier des aides locales, désormais réparties en trois catégories (aides économiques, aides à l'immobilier et garanties d'emprunt). D'autres entités publiques interviennent localement pour accorder des aides aux entreprises, en particulier les chambres de commerce et d'industrie, en dehors du régime ainsi défini par le Code. Dans

toutes ces hypothèses d'aides locales, il importe pour les entreprises qui entendent en bénéficier de s'assurer qu'elles sont conformes aux conditions tant de forme que de fond résultant du droit interne. Dans le cas contraire, la question se posera pour l'entreprise d'une obligation de restitution d'une aide illégale.

Les règles applicables aux aides locales ne se limitent pas à celles prévues par le CGCT

1 Des conditions de forme pour l'octroi des aides publiques locales en droit français

L'octroi d'aides publiques par des collectivités territoriales peut s'effectuer soit sous forme de décision unilatérale de l'autorité administrative, soit sous forme de convention conclue avec l'entreprise bénéficiaire de l'aide. Dans les deux cas, la validité de l'aide suppose de s'assurer que la décision d'octroi respecte les conditions de forme qui s'appliquent aux décisions des collectivités locales.

A ce titre, il appartiendra à l'entreprise candidate à l'octroi de l'aide de vérifier que la collectivité est compétente pour la lui verser. Il faut souligner que la loi LRL a repris la règle instituée par le régime antérieur (article 102 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) qui faisait de la région la collectivité «chef de file». Ce principe était très restrictif puisqu'il interdisait aux départements ou aux communes d'intervenir en matière économique sous forme d'aide

aux entreprises en l'absence d'une intervention préalable de la région (le juge administratif a ainsi invalidé une aide accordée par une commune en l'absence d'intervention régionale). Dans le cadre de la loi LRL, la région demeure «chef de file» mais les autres collectivités locales peuvent intervenir sans elle, si elles ont conclu une convention avec l'Etat, ou si la région leur a donné son accord. Une entreprise qui entend obtenir une aide d'une collectivité territoriale autre qu'une région devra donc s'assurer que la collectivité est compétente pour la lui délivrer, en particulier que son action s'inscrit dans le cadre d'une action régionale ou qu'elle a fait l'objet d'un accord exprès de la région.

Dans certains cas, l'octroi de l'aide est subordonné à des conditions de formes prévues par le Code. Ainsi, l'octroi des aides à l'immobilier suppose-t-il la conclusion d'une convention avec l'entreprise bénéficiaire et ne peut résulter d'une décision administrative unilatérale. Cette convention pourra dès lors faire l'objet d'un contrôle de légalité par le préfet à qui est transmis ce type de convention conclue par les collectivités territoriales.

2 Des conditions de fond à l'octroi des aides publiques locales en droit français

Des conditions de fond à l'octroi des aides publiques locales déterminent également leur validité en droit français. Ces conditions tiennent en premier lieu aux règles spécifiques prévues par le Code pour la définition de l'aide et de son montant. Ainsi, à titre d'exemple, on pourra noter que pour les aides consistant en la prise en charge des commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt, les conventions conclues avec les prêteurs par les collectivités territoriales ne peuvent être conclues pour un taux de prise en charge excédant le taux maximum à fixer par arrêté du ministre de l'économie et des finances. Toute convention qui contreviendrait à cette règle serait par conséquent illégale.

Les aides économiques accordées par les collectivités locales doivent ensuite respecter l'ensemble des normes qui figurent dans l'ordonnement juridique français. Si la Constitution ne prévoit aucune disposition spécifique en cette

matière, plusieurs des grands principes généraux du droit intéressent l'interventionnisme économique des collectivités locales. Les principes de liberté du commerce et de l'industrie et d'égalité pourraient ainsi trouver à s'appliquer (par exemple, ce dernier principe a servi de fondement au juge administratif pour examiner la légalité de la cession d'un terrain pour un franc symbolique). Toutefois, les contraintes qui en résultent demeurent en grande partie théoriques dans la mesure où le juge administratif a admis que l'aide ne contrevient pas à ces principes si des contreparties suffisantes sont prévues dans la convention d'octroi de l'aide (notamment en termes de créations d'emplois).

La compatibilité des aides publiques locales avec le droit communautaire constitue en revanche pour les acteurs locaux –et indirectement pour les bénéficiaires de l'aide– une contrainte juridique forte et désormais directement sanctionnée par le juge national. C'est au regard de sa compatibilité avec les articles 87 et 88 du Traité instituant la Communauté européenne que le Tribunal administratif de Pau a annulé la convention conclue par la CCI de Pau- Béarn avec la compagnie Ryan Air. S'agissant des aides prévues par le Code depuis la loi LRL, la même question de leur compatibilité avec le droit communautaire est posée. La circulaire du 10 septembre 2004 d'application de la loi LRL a d'ailleurs précisé que la rédaction actuelle oblige les régions à vérifier que les aides qu'elles mettent en œuvre s'inscrivent dans le cadre d'un régime déjà notifié ou qu'elles remplissent les conditions prévues par l'un des quatre règlements d'exemption.

Le Code consacre d'ailleurs la soumission du régime des aides publiques locales au droit communautaire des aides d'Etat en prévoyant la transmission d'un rapport par la région à l'Etat pour lui permettre d'assurer ses obligations de notification à la Commission européenne. Les entreprises bénéficiaires d'aides devront donc s'assurer que les formalités de notification de l'aide

qu'elles reçoivent ont bien été effectuées afin de se prémunir de tout risque d'annulation par le juge français des aides pour incompatibilité avec le droit communautaire.

L'octroi des aides publiques locales est également subordonné au respect des principes budgétaires applicables aux collectivités locales (conformité aux engagements de l'exercice en cause et autorisation votée). En matière de garantie d'emprunt par exemple, le montant des engagements de la commune est strictement encadré par l'article L. 2252-1 du Code.

L'entreprise qui entend bénéficier d'une aide locale doit s'assurer non seulement qu'elle respecte les conditions prévues par le Code pour le régime en cause mais également que la décision d'octroi de l'aide respecte toutes les autres règles de droit français qui s'appliquent à ce type de décision.

3 Conséquence du non respect des conditions d'attribution des aides locales

En cas d'illégalité des aides locales, la collectivité locale est tenue d'en assurer la récupération auprès de l'entreprise bénéficiaire. L'un des apports de la loi LRL est d'avoir inscrit le principe d'une obligation pour les collectivités territoriales de récupération des aides qu'elles ont indûment versées si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. A défaut de déférer à cette obligation, et après une mise en demeure restée infructueuse dans un délai d'un mois



JEAN LEYGONIE, AVOCAT ASSOCIÉ



VALÉRIE HULST, AVOCAT

suivant sa notification, le représentant de l'Etat y procède d'office par tout moyen. Si le Code ne vise que les décisions des autorités communautaires, l'obligation de récupération trouvera également à s'appliquer, par application des règles générales du droit public, si la nullité de l'aide est constatée par un juge français (pour un motif de forme ou de fond). L'annulation d'une décision administrative entraîne l'obligation pour la collectivité locale de faire disparaître ses effets. Le juge administratif peut d'ailleurs dans son jugement d'annulation enjoindre à la personne publique d'y procéder lorsque la décision annulée a servi de fondement à d'autres décisions, telle la conclusion d'un contrat. Si la nullité de la délibération décidant de l'aide tient seulement à un vice de forme, la collectivité locale devra apprécier l'incidence de ce vice sur la validité du contrat accordant l'aide, sous le contrôle du juge.

Les entreprises doivent être conscientes que les règles auxquelles les aides publiques locales doivent se conformer ne se limitent pas à celles tirées du droit communautaire désormais bien connues mais qu'elles doivent également respecter tant le Code que les règles générales applicables en droit français aux décisions des collectivités locales. La sécurité juridique des montages contractuels suppose donc une analyse préalable exhaustive de la compatibilité de l'aide avec ces différentes exigences par l'entreprise qui entend en bénéficier.

LES POINTS CLÉS

- L'article 1er de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a refondu le régime des aides publiques locales et consacré, dans le Code général des collectivités territoriales, leur soumission au droit communautaire des aides d'Etat.
- La sécurité juridique des aides locales dépend de leur conformité à l'ensemble des règles applicables aux décisions des collectivités locales, en particulier celles issues du droit public français.
- L'entreprise qui entend en bénéficier doit effectuer une analyse préalable de leur conformité à ces règles sous peine de s'exposer à une demande de restitution.

SUR LES AUTEURS

L'équipe Droit Public des Affaires de Morgan Lewis & Bockius à Paris dispose d'une expertise reconnue, particulièrement en matière d'opérations impliquant des entreprises publiques ou des montages complexes. Maître Jean Leygonie, managing partner du bureau parisien de Morgan Lewis, et maître Valérie Hulst, collaboratrice, nous font part de leur expertise sur le régime des aides publiques aux entreprises.