N° 420244
Société Maison Ginestet

3e chambre jugeant seule
Séance du 2 mars 2020
Lecture du 18 mars 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

La société Maison Ginestet est une maison de négoce de vins de Bordeaux. Elle a perçu des aides européennes destinées à soutenir la promotion des vins sur les marchés de pays tiers, dans le cadre d'une convention conclue avec l'établissement public FranceAgriMer le 13 août 2009, pour les années 2009 à 2011. Suite à un contrôle au cours duquel ont été relevé huit anomalies, un titre exécutoire d'un montant de 220 426,46 euros a été émis par FranceAgriMer. Par un premier jugement du 19 mai 2015, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé ce titre exécutoire pour un vice de forme et enjoint à FranceAgriMer de procéder à un reversement, à moins qu'il n'ait émis, avant l'expiration d'un délai de 2 mois, un nouvel ordre de reversement dans des conditions régulières. FranceAgriMer s'est saisi de cette possibilité et émis le 26 juin 2015 un nouveau titre de perception, en assortissant le reversement de l'indu d'une sanction de 110 213,23 euros.

La société Ginestet se pourvoit régulièrement devant vous contre l'arrêt du 2 mars 2018 de la cour administrative d'appel de Bordeaux par laquelle celle-ci a rejeté ses deux requêtes, dirigées d'une part contre le premier jugement en ce qu'il avait autorisé FranceAgriMer à régulariser l'ordre de versement en litige et d'autre part contre un second jugement du 30 novembre 2016 ayant rejeté ses demandes contre le second titre exécutoire. Elle soulève à son encontre neuf moyens de cassation.

1. Un premier groupe de quatre moyens concerne la prescription de l'indu. Nous examinerons d'abord le deuxième moyen, tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en faisant application de la prescription quinquennale prévue par l'article 2224 du code civil au lieu de la prescription quadriennale prévue à l'article 3 du règlement n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

1.1. L'article 3.1 de ce règlement prévoit que le délai de prescription des poursuites[1] « *est de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité* ». L'article 3.3 dispose que « *les États*

[1] En dépit du terme de « *poursuites* » employé par le règlement, ces dispositions sont applicables à des mesures

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

membres conservent la possibilité d'appliquer un délai plus long que celui prévu respectivement au paragraphe 1 ». La Cour de justice de l'Union européenne a précisé la portée de cet article 3.3 dans un arrêt *Ze Fu Fleischhandel GmbH et Vion Trading GmbH* (5 mai 2011, C‑201/10 et C‑202/10), où la question préjudicielle portait sur l'application de la règle générale de droit allemand qui prévoyait alors une prescription trentenaire. Les trois points tranchés par son dispositif sont les suivants : d'une part, l'application d'une disposition nationale de droit commun est possible « *à la condition toutefois qu'une telle application résultant d'une pratique jurisprudentielle ait été suffisamment prévisible* » ; d'autre part, le principe de proportionnalité s'oppose à ce que la mise en œuvre de l'article 3.3 aille jusqu'à l'application d'un délai de prescription trentenaire ; enfin, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce que la mise en œuvre de l'article 3.3 conduise à appliquer un « *délai de prescription de droit commun réduit par la voie jurisprudentielle pour que ce dernier satisfasse dans son application au principe de proportionnalité* ».

Alors que vous appliquiez auparavant le délai de prescription trentenaire à des reversements d'aides européennes (CE, 31 juillet 1992, *Société Sucre-Union*, n° 69661, Rec. ; 26 août 2009, *ONIEP*, n° 301916, Inédit[2]), vous avez tiré les conséquences de l'arrêt *Ze Fu* dans une décision *Société Délicelait* (CE, 28 mai 2014, n° 350095, Tab.) : vous y avez à la fois exclu l'application de la prescription trentenaire et celle d'un délai réduit par la voie jurisprudentielle et avez en conséquence fait application de la prescription quadriennale prévue par le droit de l'Union européenne. Mais vous n'avez encore jamais eu à vous prononcer[3] sur l'état du droit applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, qui a ramené le délai de droit commun à cinq ans. La cour a fait application de la prescription quinquennale en se fondant sur l'article 3.3 du règlement tel qu'interprété par la CJUE dans l'arrêt *Ze Fu* et c'est ce que conteste le pourvoi.

Contrairement à ce que soutient la société requérante, il est désormais acquis que les dispositions de l'article 2224 du code civil sont applicables aux créances des personnes publiques sur les personnes privées (CE, Avis, 28 mai 2014, *M. M… et M. C…*, n° 376501, Rec. ; Avis, 31 mars 2017, *Mme D… et Mme H…*, n° 405797, Rec.) et ce en dépit de l'abrogation de l'ancien article 2227 qui, jusqu'à la loi du 17 juin 2008, prévoyait expressément l'applicabilité aux personnes publiques. Et il n'est pas douteux qu'un délai de cinq ans soit conforme au principe de proportionnalité. En revanche, la CAA de Bordeaux n'a pas examiné la première condition posée par la jurisprudence *Ze Fu*, tenant à l'existence d'une pratique jurisprudentielle suffisamment prévisible.

Or, jusqu'à l'intervention de vos avis contentieux précités, une certaine incertitude pouvait résulter de l'abrogation de l'article 2227 du code civil, dont le sens n'était guère éclairé par

---

administratives telles que la récupération d'une aide indûment perçue (CJCE, 29 janvier 2009, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb*, C-278/07 à C-280/07).

[2] Une décision *Société Lactalis Industrie* (CE, 27 juillet 2009, n° 292620, Tab., ccl Emmanuel Glaser qui pointait déjà les incertitudes quant à la conformité de la prescription trentenaire au droit communautaire) avait été plus prudente en se bornant à relever qu'en l'espèce, le reversement cinq après les exportations litigieuses n'avait pas méconnu le principe de proportionnalité.

[3] Une décision *FranceAgriMer c/ Société Fléchard* (CE, 11 décembre 2015, Tab., n° 380102 et 380104) avait réservé cette question.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

les travaux parlementaires comme l'ont montré les conclusions de Gilles Pellissier sur l'avis *Mme D… et Mme H….* Certains auteurs avaient d'ailleurs pu s'y méprendre[4]. Surtout, vous avez jugé dans la décision *Société Délicelait* « *qu'en l'absence d'un texte spécial fixant, dans le respect [du principe de proportionnalité], un délai de prescription plus long, seul le délai de prescription de quatre années prévu par l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement précité est applicable* ». Cette exigence d'un texte spécial nous paraît aller au-delà de la jurisprudence *Ze Fu*, qui n'a pas exclu que l'article 3.3 du règlement puisse conduire à faire application d'un texte de droit commun[5]. Il n'en reste pas moins que vous en avez jugé ainsi. Dès lors que la jurisprudence de la CJUE subordonne l'application d'un délai national de droit commun à une « *pratique jurisprudentielle suffisamment prévisible* » et que vous avez affirmé par votre jurisprudence la nécessité d'un texte spécial, il nous paraît exclu que vous jugiez aujourd'hui que le délai de droit commun de l'article 2224 est applicable. La cour a bien commis une erreur de droit.

1.2. Comme le relève FranceAgriMer, ce débat est en l'espèce sans incidence sur la solution du litige. En effet, même en retenant le point de départ de la prescription le plus favorable à la société, qui ne saurait remonter au-delà de la date de signature de la convention le 13 août 2009, il est constant que la prescription a été interrompue, comme l'a jugé la cour, par le courrier de FranceAgriMer du 10 décembre 2012 informant la société des manquements relevés à l'issue du contrôle opéré par ses services. L'article 3.1 du règlement du 18 décembre 1995 dispose que « *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* ». La société ne conteste pas ce caractère interruptif en ce qui concerne l'indu mais uniquement en ce qui concerne la sanction, question que nous examinerons ultérieurement. Dès lors, même avec un délai de quatre ans, la créance n'était pas prescrite le 26 juin 2015, date d'émission du titre litigieux.

En revanche, la question de savoir si le délai de prescription des aides agricoles, et plus largement de toutes les aides européennes puisque le règlement 18 décembre 1995 s'applique à toute irrégularité portant préjudice au budget européen, est de quatre ou cinq ans est d'un certain intérêt pour les acteurs concernés. Notons que plusieurs juridictions du fond ont d'ailleurs retenu l'applicabilité de l'article 2224 du code civil comme l'a fait la CAA de Bordeaux (CAA Nantes, 3 octobre 2013, *SAS Fléchard*, n° 11NT01596 ; CAA Nancy 25 octobre 2018, *GIE Jura Quotas*, n° 17NC02789 ; CAA Marseille, 21 décembre 2018, *FranceAgriMer*, n° 17MA01772 ; CAA Lyon, 18 novembre 2019, *EARL La cave du Maître de la Poste*, n° 17LY03457).

Vous censurerez donc l'erreur de droit commise par la cour mais substituerez à ce motif erroné le motif tiré de ce que le point de départ de la prescription n'a pu être antérieur au 13 août 2019 et de ce que la prescription a été interrompue par le courrier du 10 décembre 2012, motif qui n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait nouvelle. Ce motif répond également aux moyens tirés de l'insuffisance de motivation, de la méconnaissance de son office par la cour, de l'erreur de droit et de l'erreur de qualification juridique à avoir jugé que

[4] B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », RFDA 2008, p. 1219.
[5] Les conclusions de Vincent Daumas ne permettent pas d'expliquer pourquoi cette condition d'un « *texte spécial* » a été affirmée par la décision.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

les irrégularités en cause présentaient un caractère continu, débat qui n'avait d'incidence que sur le point de départ de la prescription.

2. Les trois moyens suivants, qui peuvent être examinés conjointement, ont trait à l'éligibilité à l'aide d'un certain nombre de dépenses dont FranceAgriMer a estimé qu'elles devaient être remboursées, dès lors qu'elles avaient été payées par l'entreprise en 2010 alors qu'elles avaient été présentées au remboursement au titre de l'année 2009. Il s'agit de factures payées aux sociétés Best Wine Corporation et ASC Fine Wines pour des opérations de référencement des produits de la société requérante sur les marchés russe et chinois, ainsi que de provisions pour charges. La société requérante soutient que la cour a dénaturé les stipulations de la convention en les interprétant comme comportant une telle condition et qu'elle a en conséquence commis une erreur de droit en rajoutant une condition d'éligibilité non prévue par la réglementation.

La réglementation de l'aide attribuée à la société Maison Ginestet se présente comme une pyramide dont l'essentiel de la substance se trouve au plus bas niveau de la hiérarchie des normes, celui de la convention conclue avec FranceAgriMer. En effet, s'agissant des aides relatives à la promotion sur les marchés des pays tiers, l'article 103 *septdecies* du règlement (CE) n° 1234/2007 du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»), relatif à la promotion sur les marchés des pays tiers, se borne à définir les grandes catégories d'actions éligibles. Un décret du 16 février 2009[6] renvoie à un arrêté interministériel le soin de définir les conditions et modalités d'attribution de ces aides. Cet arrêté du même jour prévoit lui-même en son article 5-6° que la convention entre FranceAgriMer et le bénéficiaire « *définit les modalités d'attribution et de paiement de l'aide* ». Les règles d'attribution ayant ainsi été fixées par une convention et non par un acte unilatéral, ceci a pour conséquence que votre contrôle de cassation se limite à la dénaturation.

La cour s'est fondée sur les termes de l'article 5 de la convention et de son annexe 4, qui définit les justificatifs à fournir. L'annexe 4 prévoit bien la présentation des états récapitulatifs des factures et comporte une colonne relative à la date d'acquittement. La cour en a déduit que l'opérateur n'avait droit au bénéfice de l'aide au titre d'un exercice annuel du programme triennal que pour des actions éligibles engagées et payées au cours de l'exercice.

Nous souscrivons en grande part aux critiques de la société requérante sur le caractère inutilement rigoureux de cette règle, qui conduit à exiger le remboursement de dépenses éligibles au seul motif qu'elles ont été imputées de manière erronée sur l'année 2009 alors qu'elles relevaient de l'année 2010. Toutefois, la cour s'est fondée sur les termes de la convention signée par la société et celle-ci prévoit bien de renseigner dans chaque état récapitulatif annuel la date de paiement ; une autre interprétation était peut-être possible mais

[6] Décret n° 2009-178 du 16 février 2009 définissant conformément au règlement n° 555/2008 de la Commission du 27 juin 2008 les modalités de mise en œuvre des mesures retenues au titre du plan national d'aide au secteur vitivinicole financé par les enveloppes nationales définies par le règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2008. Ce décret renvoie aux références issues du règlement du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole, bien que ce règlement ait ensuite été abrogé par le règlement (CE) n° 491/2009 du Conseil du 25 mai 2009, ses dispositions étant reprises sans modification dans le règlement « OCM unique ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

il est difficile d'y voir une dénaturation. Au demeurant, il ressort du débat devant les juges du fond que la société aurait pu demander le rattachement de ces dépenses à l'année 2010 en application d'une décision du DG de FranceAgriMer du 4 août 2010 sur les modalités de paiement de ces aides à la promotion des vins sur les marchés des pays tiers, et ne l'a pas fait.

Il n'y a pas prise pour un contrôle de l'erreur de droit. Les mêmes motifs conduisent à écarter le moyen soulevé concernant les provisions pour charges, qui ont été passées par l'entreprise précisément pour ces dépenses inscrites en comptabilité en 2009 et non encore payées, et qui ne pouvaient donc pas non plus être prises en charge au titre de l'année 2009.

3. Le dernier groupe de moyens est relatif à la sanction.

3.1. La société soutient d'abord que la cour a commis une erreur de droit en faisant application de l'article 3.1 du règlement du 18 décembre 1995 quant à l'interruption de la prescription, alors que ces dispositions ne seraient pas applicables à la sanction. Elle se prévaut de l'arrêt *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung c/ Pfeifer & Langen* de la CJUE (29 mars 2012, C-52/14), selon lequel l'article 3 du règlement n'est pas applicable au recouvrement des intérêts nés d'un avantage indûment perçu du budget de l'Union, lorsque ces intérêts sont dus uniquement en vertu d'une obligation du droit national. Toutefois, ce raisonnement n'est pas transposable aux sanctions car leur existence est prévue par le droit de l'Union (cf. notamment l'article 103 *undecies* du règlement « OCM unique » du 22 octobre 2007).

3.2. Par son dernier moyen, la société Maison Ginestet soutient que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que les sanctions prononcées en application de l'article 5 *bis* de l'arrêté du 17 avril 2009 des ministres de l'agriculture et du budget[7] ne méconnaissaient pas le principe de proportionnalité.

L'arrêté ministériel définit un système que la cour a qualifié « d'objectif » : le quantum de la sanction, exprimé en pourcentage de réduction de l'aide[8], dépend entièrement et mécaniquement du taux d'anomalies mis en évidence par le contrôle. Le principe de proportionnalité des sanctions est expressément mentionné par l'article 98 du règlement d'application de la Commission concernant l'organisation commune du marché vitivinicole[9], qui dispose que les Etats membres prévoient l'application de sanctions au niveau national « *qui soient effectives, proportionnées et dissuasives* ». De manière générale, en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables en cas d'inobservation des conditions prévues par un régime institué par cette législation, les États

[7] Arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 17 avril 2009 définissant les conditions de mise en œuvre de la mesure de soutien aux investissements éligibles au financement par les enveloppes nationales en application du règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole.

[8] Ce pourcentage s'appliquant au montant d'aide calculé après contrôle, la sanction se cumule avec la récupération de l'indu.

[9] Règlement (CE) n° o 555/2008 de la Commission du 27 juin 2008 fixant les modalités d'application du règlement (CE) no 479/2008 du Conseil portant organisation commune du marché vitivinicole, en ce qui concerne les programmes d'aide, les échanges avec les pays tiers, le potentiel de production et les contrôles dans le secteur vitivinicole.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

membres demeurent compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées, mais ils sont tenus d'exercer leur compétence dans le respect du droit de l'Union et de ses principes généraux, notamment le principe de proportionnalité (CJUE, 6 février 2014, *Fatorie*, C-424/12, §50).

La jurisprudence de la CJUE manifeste une certaine réticence à l'égard des sanctions forfaitaires ou automatiques. Le principe de proportionnalité implique que les autorités nationales chargées de prononcer les sanctions puissent tenir compte des « *circonstances concrètes du cas d'espèce* » (CJUE, 9 février 2012, *Marton Urban*, C-210/10, § 54) et qu'il soit tenu compte « *de la nature et de la gravité de l'infraction que cette sanction vise à pénaliser* » (CJCE, 8 mai 2008, *Ecotrade*, C-95/07 et C-96/07). La CJUE a jugé à plusieurs reprises que des systèmes prévoyant des amendes d'un montant forfaitaire pour toutes les infractions étaient contraires au principe de proportionnalité (arrêt *Marton Urban* précité ; CJUE, 22 mars 2017, *Euro-Team*, C-497/15). Dans un précédent assez topique, la CJUE a jugé qu'une sanction égale à 50 % du montant de TVA applicable à une opération alors que celle-ci n'avait causé aucune perte de recettes à l'administration fiscale et ne présentait aucun indice de fraude était disproportionnée (CJUE, 26 avril 2017, *Tibor Farkas*, C-564/15).

Un parallèle peut être fait avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'individualisation des sanctions, qui découle du principe de nécessité des peines énoncé par l'article 8 de la DDHC. Le Conseil a validé à de multiples reprises des sanctions fiscales proportionnelles au montant des droits éludés (cf. notamment les décisions n° 2010-103 QPC et 2010-105/106 QPC du 17 mars 2011, et n° 2011-220 QPC du 10 février 2012). Mais il a toujours relevé que le juge exerçait un plein contrôle sur les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, la sanction étant déclenchée selon la loi par un motif tenant au comportement tel que la mauvaise foi, ce qui permet au juge de « *proportionner les pénalités selon la nature et la gravité des agissements commis par le contribuable* ». Tel n'est pas le cas en l'espèce puisque la sanction dépend uniquement du taux d'anomalies.

La cour a donc commis une erreur de droit en jugeant que la sanction appliquée à la société Maison Ginestet n'avait pas méconnu en l'espèce le principe de proportionnalité.

PCMNC :
- à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il s'est prononcé sur la sanction ;
- au renvoi de l'affaire dans cette mesure à la cour administrative d'appel de Bordeaux ;
- au rejet du surplus des conclusions du pourvoi ;
- à ce qu'il soit mis à la charge de FranceAgriMer le versement à la société Maison Ginestet d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.