

N° 352428

Ministre de l'agriculture c/ GAEC des Vergnades

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 20 mars 2013

Lecture du 5 avril 2013

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

Lorsque se trouve contestée, devant le juge, la qualité même d'une personne que l'administration présente comme l'un de ses agents, quel est le régime de preuve applicable ? La présente affaire devrait vous conduire à expliciter la réponse à cette question.

Le GAEC des Vergnades exploite un élevage dans le Puy-de-Dôme. Ce groupement a été attributaire, au titre de la campagne 2008, de diverses aides prévues dans le cadre de la politique agricole commune. Un contrôle a été réalisé sur son exploitation au titre de la conditionnalité de ces aides – il s'agissait précisément d'un contrôle portant sur le respect des dispositions réglementaires relatives à la protection des animaux. Au vu des résultats de ce contrôle sur place, l'administration, en la personne du préfet du Puy-de-Dôme, a réduit le montant des aides attribuées de 20 %. Cette décision a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir qui a été rejeté par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand. Toutefois, sur appel du GAEC, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé le jugement du tribunal et la décision du préfet.

La cour a accueilli un moyen de procédure. Le GAEC soutenait devant elle, entre autres, que les deux personnes qui avaient procédé au contrôle de son exploitation, MM. S... et T..., n'avaient pas qualité pour ce faire. La cour a cité les dispositions des articles D. 615-52 et D. 615-53 du code rural, qui désignent les services de l'Etat habilités à réaliser le type de contrôle auquel le GAEC avait été soumis et les agents de ces services ayant qualité pour ce faire. Observons, à ce propos, que ces règles nous paraissent constituer des garanties pour les exploitants contrôlés. Puis la cour administrative d'appel a jugé – nous croyons utile de citer extensivement ses motifs – « qu'en réponse au GAEC requérant, qui demandait à ce que l'administration apporte les éléments de nature à établir que MM. S... et T... avaient qualité pour effectuer le contrôle de l'exploitation, le ministre s'est contenté d'affirmer que les intéressés étaient légalement habilités à procéder au contrôle sans l'établir par des éléments tels que la copie de leurs cartes professionnelles ou la production des décisions leur permettant d'exercer leurs fonctions ; qu'à défaut, le ministre n'établit pas, alors même qu'il est la seule partie en mesure de le faire, que les éléments matériels sur lesquels est fondée la décision préfectorale du 30 juillet 2009 ont été régulièrement constatés par des agents habilités à procéder à un tel contrôle au sens des dispositions précitées du code rural ».

Le ministre se pourvoit en cassation en se plaignant d'une insuffisance de motivation, d'une erreur de droit et d'une dénaturation.

1. Examinons tout d'abord les moyens d'insuffisance de motivation et de dénaturation, qui sont liés.

Le ministre reproche à l'arrêt d'avoir ignoré un courrier de la direction départementale des services vétérinaires (DDSV) du Puy-de-Dôme du 19 mai 2008, ainsi que les pièces annexées à un mémoire en réplique qu'aurait produit le préfet devant le tribunal administratif. Mais le courrier en question, par lequel le GAEC était invité à présenter ses observations sur les résultats du contrôle, se bornait à mentionner les prénoms et noms des contrôleurs ainsi que leur qualité de « techniciens à la DDSV ». Il ne constitue pas un élément permettant d'établir cette qualité. Quant au mémoire en réplique devant le tribunal administratif auquel le ministre fait référence – dont il ne précise pas la date – nous n'en avons pas trouvé trace au dossier. La fiche-requête qui synthétise les principales étapes de l'instruction devant le tribunal mentionne bien la réception d'un mémoire en date du 14 juin 2010... mais celui-ci a été reçu postérieurement à la lecture du jugement et rien n'indique, en tout état de cause, que la cour en ait eu connaissance.

Par suite, en jugeant que l'administration n'établissait pas que les éléments matériels sur lesquels était fondée la décision litigieuse avaient été constatés par des agents habilités à effectuer le contrôle auquel le GAEC a été soumis, la cour a suffisamment motivé son arrêt et ne l'a pas entaché de dénaturation.

2. Reste le moyen d'erreur de droit, qui est plus intéressant.

L'argumentation présentée par le ministre à son soutien nous incite à préciser, avant toute chose, ce qu'a jugé la cour – même si ses motifs nous paraissent clairs. Il est certain, comme l'affirme le ministre, que les dispositions des articles D. 615-52 et D. 615-53 du code rural n'impliquent pas que le contrôleur fasse état de sa qualité et de ses fonctions au moment du contrôle ; elles n'imposent pas non plus que ces informations soient mentionnées dans le rapport de contrôle ou dans la décision que l'administration prend sur son fondement. Mais cela est strictement sans incidence sur le bien-fondé de ce qu'a jugé la cour. Celle-ci, en effet, ne reproche pas à l'administration de n'avoir pas indiqué les qualités et fonctions des contrôleurs dans ces documents, ni de n'avoir pas fait mention, au cours de la procédure administrative, de ces informations. Le motif d'annulation de la cour est tiré de ce que l'administration n'a pas, au cours de la procédure juridictionnelle, produit les éléments matériels permettant d'établir que les contrôleurs avaient qualité pour procéder au contrôle litigieux, alors que cette qualité était contestée.

Ce motif est-il entaché d'une erreur de droit au regard des règles de dévolution de la charge de la preuve, comme le soutient le ministre ?

Nous ne le croyons pas.

Vous jugez qu'« en vertu des règles gouvernant l'attribution de la charge de la preuve devant le juge administratif, applicables sauf loi contraire, s'il incombe, en principe, à chaque partie d'établir les faits nécessaires au succès de sa prétention, les éléments de preuve qu'une partie est seule en mesure de détenir ne sauraient être réclamés qu'à celle-ci » (CE section, 20 juin 2003, société établissements Lebreton, comptoir général de peintures, n° 232832, au Recueil p. 273). Comme de nombreux rapporteurs publics et commissaires du gouvernement,

comme de nombreux commentateurs l'ont rappelé avant nous, le juge administratif tient compte en effet de la situation fondamentalement inégalitaire dans laquelle le demandeur se trouve placé, à certains égards, par rapport à l'administration défenderesse, pour aménager le fardeau de la preuve.

Avant même la synthèse réalisée par le considérant de principe de votre décision de section *Etablissements Lebreton* que nous avons cité, votre jurisprudence fournissait de nombreuses illustrations de ce que le président Arrighi de Casanova, dans ses conclusions sur la décision de section du 22 juillet 1994, société Prodès International (n° 111884, au Recueil), qualifiait de « règle de bon sens, découlant de ce que l'on appellera par commodité la nature des choses, selon laquelle la charge de fournir les pièces et justifications nécessaires à la solution d'un litige ne peut incomber qu'à la partie qui est seule en mesure de le faire ».

Ainsi, lorsqu'un requérant soutient qu'une nomination devant être précédée de la consultation des organisations professionnelles intéressées n'est pas intervenue régulièrement, au motif que le résultat de l'ensemble de la consultation n'a pas été porté à la connaissance de l'autorité chargée du pouvoir de nomination, vous faites peser sur l'administration la preuve de l'inexactitude de ces allégations ; en l'absence de tout élément de preuve, les allégations du requérant sont tenues pour établies (CE assemblée, 11 mai 1973, Sieur S..., n° 79230, au Recueil p. 344). On peut aussi rattacher à ce courant jurisprudentiel la solution selon laquelle il incombe à l'administration d'établir l'existence et la régularité d'une délégation (CE 28 juillet 1951, société Blohorn, n° 1639, au Recueil p. 451), celle d'une notification (CE 12 juin 1974, Sieur C..., n° 91498, au Recueil) ou encore celle d'une publication (CE 3 octobre 1962, Dame C... et Sieur L..., n° 52435, au Recueil p. 510). C'est encore la même solution qui prévaut s'agissant de la preuve de l'existence légale d'une commission consultée sur le cas du requérant (CE 6 février 1957, Guilhot et Dinnat, n° 12500, aux tables du Recueil pp. 920-994).

Sans avoir étendu nos recherches jusqu'aux premiers temps de votre jurisprudence, nous n'avons pas trouvé de précédent faisant peser sur l'administration la charge de prouver la qualité d'une personne qu'elle présente comme l'un de ses agents. Relevons qu'en matière de procédure fiscale, la Cour de cassation, en revanche, a déjà pris position : en cas de contestation, elle juge qu'il appartient à l'administration de prouver que l'agent qui a notifié le redressement était compétent pour ce faire (Cass. com., 14 janvier 2003, DGI c/ SNC Activ, n° 00-22.646, inédit au Bulletin, à la RJF 4/03 n° 516). Cette solution est partagée par au moins deux cours administratives d'appel (CAA Lyon, 31 décembre 1996, M. et Mme G..., n° 95LY00496, inédite au Recueil, à la RJF 3/97 n° 241 ; CAA Marseille, 28 novembre 2002, Mme G..., n° 97MA05542, C+, à la RJF 8-9/03 n° 1008, avec décision de non-admission du pourvoi en cassation rendue par le Conseil d'Etat le 9 juin 2004 sous le n° 255927 à la RJF 10/04 n° 1017 ; ces arrêts sont tous deux intervenus dans des affaires où était contestée la compétence d'un agent pour exercer le droit de communication).

Nous vous proposons de vous inscrire dans ce courant de jurisprudence, en confirmant qu'il appartient à l'administration, dès lors qu'est soulevée une contestation sur ce point, de fournir au juge les éléments permettant de justifier la qualité de ses agents. Nous ne vous proposons pas d'apporter d'atténuation à ce principe, par exemple en exigeant du requérant, lorsqu'il soulève une telle contestation, d'assortir celle-ci de précisions de nature à faire naître un doute sur cette qualité. Nous comprendrions que vous soyez tentés par un tel aménagement des règles de preuve, qui permettrait d'éviter que des requérants soulèvent ce type de moyen

« à l’aveugle », simplement pour ne pas laisser échapper une chance d’obtenir l’annulation de la décision attaquée. Mais il nous semble qu’il faut résister à cette tentation, en gardant à l’esprit le cas du requérant de bonne foi qui éprouve, intimement, un doute sur la qualité d’un agent de l’administration, sans disposer pour autant d’aucun élément objectif susceptible de l’étayer. Demander au requérant de fournir des éléments à l’appui de sa contestation revient à exiger de lui non seulement des éléments d’une preuve négative, mais encore des éléments de nature à « percer une vérité intérieure à l’administration »¹. Cela ne nous semble pas équilibré, alors que l’administration, sur ce sujet, a toutes les cartes en main.

Notons que la solution que nous vous proposons est limitée à la question de la qualité des agents de l’administration. Nous ne vous proposons pas d’adopter une solution générale valable pour l’ensemble des contestations susceptibles d’être soulevées mettant en cause la régularité d’une procédure de contrôle administratif. Votre jurisprudence fiscale donne d’ailleurs de nombreux exemples de régimes de preuve objective appliqués à des questions de régularité de la procédure de contrôle et de rectification.

Pour revenir à notre affaire, même si l’on fait l’hypothèse que le moyen de procédure soulevé par le GAEC était infondé, il suffisait à l’administration de produire les décisions nommant les contrôleurs dans leurs fonctions pour « tuer » toute contestation. Les décisions produites auraient alors fait foi jusqu’à preuve du contraire. La circonstance que l’administration s’est mal défendue en l’espèce, pour regrettable qu’elle soit, ne doit pas vous conduire à remettre en cause une ligne jurisprudentielle qui nous paraît claire et dont les fondements sont solides.

En faisant peser sur l’administration et sur elle seule la charge d’établir que les éléments matériels sur lesquels était fondée la décision litigieuse avaient été constatés par des agents habilités à effectuer le contrôle auquel le GAEC des Vergnades a été soumis, nous croyons que la cour n’a pas commis d’erreur de droit.

Si vous nous suivez vous rejetterez le pourvoi du ministre. Et vous pourrez faire droit à la demande présentée par le GAEC au titre des dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet du pourvoi du ministre ;
- à ce qu’une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l’Etat au profit du GAEC des Vergnades, au titre des dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

¹ Ch. Debbasch, « La charge de la preuve devant le juge administratif », Recueil Dalloz 1989 p. 46.