N° 380102, 380104
- Établissement public national
des produits de l'agriculture
et de la mer (France Agrimer)
- Société Fléchard

3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies
Séance du 23 novembre 2015
Lecture du 11 décembre 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

La présente affaire vous offre une nouvelle occasion de préciser le cadre juridique applicable aux actions en récupération d'aides agricoles européennes indûment versées. Elle nous semble particulièrement illustrative des exigences de sécurité juridique découlant des règles du droit de l'Union européenne. La plupart des questions posées ont déjà été tranchées par vous-même ou par la Cour de justice de l'Union européenne – mais pas toutes, et c'est ce qui justifie l'inscription de ces affaires au rôle d'aujourd'hui.

La société Fléchard a été impliquée dans une affaire de « beurre frelaté » à grande échelle. A l'origine, des entreprises italiennes ont fabriqué et vendu, un peu partout en Europe, des milliers de tonnes de corps gras présentés comme du beurre mais incorporant une quantité importante d'autres matières (notamment du suif ou du saindoux). Les acheteurs – et parmi eux la société Fléchard – ont à leur tour utilisé ces matières pour fabriquer des produits alimentaires plus élaborés, dont une grande partie a été exportée, notamment vers l'Afrique ou le Moyen-Orient. Ces entreprises ont perçu à cette occasion des restitutions à l'exportation, aides européennes prévues dans le cadre de l'organisation commune du marché des produits laitiers. La découverte de la fraude en 1999 a eu des conséquences en cascade pour la société Fléchard.

D'une part, une procédure pénale a été diligentée, notamment à son encontre. Au terme de cette procédure, le juge pénal a condamné la société à une peine de 200 000 euros d'amende. Au titre de l'action civile, il l'a condamnée à verser à l'organisme d'intervention en matière agricole alors compétent une somme de plus de 23 millions d'euros incluant les restitutions à l'exportation indûment perçues mais aussi divers autres chefs de préjudice.

D'autre part, et une fois cette procédure achevée, l'établissement public FranceAgriMer, qui a remplacé les différents organismes d'intervention précédemment compétents, a mis en branle une procédure administrative à l'encontre de la société Fléchard. A ce titre, FranceAgriMer s'est fondé sur les dispositions de deux règlements de la Commission européenne comportant des dispositions spécifiques au régime des restitutions à l'exportation, qui se sont appliqués successivement au cours de la période durant laquelle les

faits reprochés à la société avaient été commis : un règlement (CEE) n° 3665/87 du 27 novembre 1987¹ et un règlement (CE) n° 800/1999 du 15 avril 1999².

Les dispositions de ces règlements prévoyaient un mécanisme d'avance conditionnée par la constitution de garanties à hauteur des sommes avancées, majorées de 15 % sous le régime du règlement de 1987 puis 10 % sous celui du règlement de 1999³. Lorsque le montant avancé était supérieur au montant effectivement dû, l'exportateur devait rembourser la différence, majorée dans les mêmes proportions⁴. Les dispositions des règlements prévoyaient également des sanctions égales au double de la différence entre la restitution demandée et la restitution effectivement applicable, en cas de fourniture intentionnelle de fausses informations par l'exportateur⁵.

FranceAgriMer a réclamé à la société, sur le fondement de ces dispositions, une somme totale de plus de 28 millions d'euros, représentant à hauteur d'environ 26 751 000 euros des sanctions égales au double des montants indûment versés et à hauteur de 1 741 000 euros environ des majorations égales à 10 ou 15 % de ces montants. La société a demandé au juge administratif l'annulation du titre exécutoire émis par FranceAgriMer pour recouvrer ces sommes.

Devant les juges du fond, la discussion a porté essentiellement sur la question de la prescription de l'action de FranceAgriMer au regard des dispositions du règlement n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes⁶.

Vous savez qu'en vertu des dispositions de ce règlement, un délai de prescription fixé en principe à quatre ans s'applique aux actions tendant à la poursuite d'une « irrégularité » mentionnée à son article 1^{er} – laquelle est définie très largement puisqu'il s'agit de « toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés (...) », notamment par « une dépense indue ». Son article 3 paragraphe 1 dispose que « le délai de prescription des poursuites est de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité » (1^{er} alinéa⁷), sauf pour les irrégularités « continues ou répétées », pour lesquelles le point de départ du délai est le « jour où l'irrégularité a pris fin » (2^e alinéa). Le délai de prescription est interrompu « par tout acte, porté à la connaissance de la personne en

¹ Règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission du 27 novembre 1987 portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles.

² Règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission du 15 avril 1999 portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles.

³ Cf. articles 22 du règlement de 1987 et 24 du règlement de 1999.

⁴ Cf. articles 23 du règlement de 1987 et 25 du règlement de 1999.

⁵ Cf. articles 11 du règlement de 1987 (dans sa rédaction issue du règlement (CE) n° 495/97 de la Commission du 18 mars 1997) et 51, 1, b du règlement de 1999.

⁶ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

⁷ Ce même alinéa prévoit que « les réglementations sectorielles peuvent prévoir un délai inférieur » à ce délai de quatre ans. Mais les règlements n° 3665/87 et n° 800/1999 ne contiennent pas de dispositions prévoyant un délai de poursuite inférieur – signalons seulement que l'article 52, paragraphe 4, premier alinéa, sous b), du règlement n° 800/1999 prévoit un autre délai de prescription de quatre ans, applicable seulement si le bénéficiaire a agi de bonne foi (la portée à donner à ces dispositions, compte tenu de l'existence de celles du règlement de 1995, n'est pas évidente : voir à ce sujet les conclusions de l'avocat général M. Pedro Cruz Villalón sur l'affaire C-59/14 *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export contre Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, point 41).

cause, émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité » (3^e alinéa). Enfin, « la prescription est acquise au plus tard le jour où un délai égal au double du délai de prescription arrive à expiration sans que l'autorité compétente ait prononcé une sanction, sauf dans le cas où la procédure administrative a été suspendue conformément à l'article 6 paragraphe 1 » (4^e alinéa). Les dispositions du 4^e alinéa de l'article 3, § 1 instituent un « butoir » au terme duquel la prescription est en tout état de cause acquise, indépendamment des possibilités d'interruption du délai de prescription applicable, ce « délai butoir » étant égal au double de ce délai de prescription.

Le tribunal administratif de Caen, se fondant sur ces dernières dispositions, a prononcé l'annulation du titre exécutoire contesté pour la totalité des sommes litigieuses, en constatant que plus de huit années s'étaient écoulées entre la réalisation des irrégularités reprochées à la société et la décision de sanction de FranceAgriMer en tirant les conséquences. La cour administrative d'appel de Nantes, saisie par FranceAgriMer, a remis à la charge de la société les majorations. Elle a confirmé, en revanche, la décharge des sanctions – c'est-à-dire du gros des sommes contestées – au motif que l'action de FranceAgriMer était prescrite.

Vous êtes saisi de deux pourvois en cassation à l'encontre de l'arrêt de la cour de Nantes, par FranceAgriMer et par la société Fléchar, chacun en ce que l'arrêt lui fait grief. Vous pourrez joindre ces deux pourvois pour statuer par une seule décision.

*

1. Voyons d'abord le pourvoi de FranceAgriMer (n° 380102).

1.1. Une première série de moyens vise les motifs par lesquels la cour a jugé que le délai de prescription applicable était le délai de quatre ans prévu par les dispositions de l'article 3 du règlement n° 2988/95 du 18 décembre 1995.

La cour a jugé que c'était bien ce délai de quatre ans qui s'appliquait et non le délai de prescription trentenaire de l'article 2262 du code civil, même réduit par voie jurisprudentielle pour le rendre compatible avec le principe de proportionnalité. La cour tranchait là, à bon droit, un débat qui a depuis lors été clos par une série de décisions que vous avez rendues le 28 mai 2014 (et notamment la décision n° 350095, aux tables du Recueil sur ce point). Cette solution ne faisait d'ailleurs que tirer les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne : voyez son arrêt du 5 mai 2011, Ze Fu Fleischhandel GmbH et Vion Trading GmbH (aff. C-201/10 et C-202/10, en particulier point 52 et dispositif). FranceAgriMer fait une lecture biaisée de cet arrêt, au soutien d'une thèse selon laquelle les considérations de sécurité juridique qui ont motivé la solution de la Cour de justice ne s'appliqueraient pas en cas de fraude, le principe de sécurité juridique ne protégeant que les opérateurs économiques de bonne foi. Mais l'arrêt de la Cour est parfaitement clair et condamne cette thèse : il en découle qu'un délai de prescription trentenaire prévu par le droit national est disproportionné et que, dans une telle hypothèse, il n'y a pas lieu pour le juge national de réduire ce délai par voie jurisprudentielle mais d'appliquer le délai prévu par l'article 3 du règlement de 1995. La cour administrative d'appel n'a commis aucune erreur de droit sur ce point.

Ajoutons que l'argumentation de FranceAgriMer selon laquelle un délai plus long devrait être prévu en cas de fraude ne trouve aucun écho dans les dispositions du règlement de

1995. Celles-ci ne distinguent pas selon que les irrégularités poursuivies seraient intentionnelles ou pas. Quand bien même ces irrégularités ont conduit à l'infliction, non de simples « mesures administratives » mentionnées à l'article 4 du règlement mais des « sanctions administratives » mentionnées à son article 5, le règlement ne prévoit, toujours, qu'un seul délai de prescription, de quatre ans (voir en ce sens CJCE 24 juin 2004, Handlbauer, aff. C-278/02, points 32 à 34).

Et dès lors que la cour administrative d'appel, en application des dispositions du règlement de 1995, a jugé l'action de l'organisme d'intervention compétent prescrite au 13 juin 2008, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008⁸, FranceAgriMer ne peut en tout état de cause se prévaloir du nouveau délai de prescription de droit commun de cinq ans que cette loi a institué⁹. Car dans ces conditions, l'intervention de la loi n'a pu relever l'action de l'organisme d'intervention de cette prescription – vous avez déjà statué en ce sens (CE 28 mai 2014, FranceAgriMer, n° 359462, point 6, aux tables du Recueil sur un autre point).

Enfin, contrairement à ce que soutient FranceAgriMer, et compte tenu de ce qui précède, l'arrêt attaqué est suffisamment motivé sur la question du délai de prescription applicable.

1.2. Par une seconde série de moyens, FranceAgriMer conteste les modalités de computation du délai de prescription retenu par la cour administrative d'appel.

1.2.1. La contestation porte, tout d'abord, sur le point de départ de ce délai de prescription.

Sur ce point, vous devrez faire application d'une solution tout récemment dégagée par la Cour de justice dans un arrêt du 11 juin 2015 (Pfeifer & Langen GmbH, aff. C-52/14).

La cour administrative d'appel a jugé, en s'appuyant sur les faits constatés par le juge pénal, que les irrégularités commises par la société Flécharde s'étaient poursuivies « du mois de novembre 1997 au 13 juin 2000 ». La cour a jugé que, s'agissant d'irrégularités répétées, au sens de l'article 3, § 1, 2^e alinéa du règlement de 1995, le point de départ du délai de prescription devait être fixé, conformément à ces dispositions, au jour où elles avaient pris fin, soit le 13 juin 2000.

La Cour de justice a dit pour droit, dans son arrêt *Pfeifer & Langen GmbH*, que peu importe à cet égard la date à laquelle l'administration nationale a pris connaissance de l'irrégularité (voyez le point 6 de son dispositif) : pour les irrégularités continues ou répétées, seule compte la date à laquelle elles ont cessé. Cette jurisprudence est certainement sévère et en décalage par rapport à la logique qui prévaut en droit interne, selon laquelle la prescription ne court pas contre celui qui ne peut agir. Mais vous n'avez d'autre choix que d'appliquer ce qu'a jugé la cour. En conséquence, et sans qu'il soit besoin de poser une nouvelle question préjudicielle à la Cour de justice sur ce point, FranceAgriMer n'est pas fondé à soutenir que la cour administrative d'appel aurait commis une erreur de droit en fixant le point de départ du

⁸ Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

⁹ Cf. article 2224 du code civil, dans sa rédaction issue de cette loi.

délai de prescription au 13 juin 2000, sans tenir compte de la date à laquelle les autorités françaises ont eu connaissance du système frauduleux auquel la société Flécharde a participé.

1.2.2. La contestation de FranceAgriMer porte aussi sur les conditions dans lesquelles le délai de prescription peut être suspendu.

Devant la cour, FranceAgriMer se prévalait des dispositions de l'article 6 du règlement de 1995 pour soutenir que le délai de prescription avait été suspendu durant tout le cours de la procédure pénale. Selon les dispositions en question, l'infliction de sanctions pécuniaires à une personne « peut être suspendue par décision de l'autorité compétente » si une procédure pénale a été ouverte contre la même personne et porte sur les mêmes faits. Le règlement précise que, dans ce cas, « la suspension de la procédure administrative suspend le délai de prescription prévu à l'article 3 ». La cour administrative d'appel a écarté l'application de ces dispositions au motif qu'il n'était pas allégué, ni ne résultait de l'instruction, que FranceAgriMer aurait pris une décision de suspension des poursuites.

En cassation, FranceAgriMer soutient que la cour a commis une erreur de droit en exigeant que la décision de suspension de la procédure administrative soit formalisée.

Nous n'avons aucun doute que cette argumentation doit être écartée, même si la question est nouvelle, tant dans votre jurisprudence que dans celle de la Cour de justice. La lettre même de l'article 6 du règlement de 1995 nous paraît en effet exclure que le cours de la prescription qui s'applique à l'action administrative puisse être suspendu par une décision implicite : le texte dit bien que la procédure administrative peut être suspendue ; cette suspension ne découle donc pas de plein droit de la mise en mouvement de l'action pénale. Il ne nous semble pas non plus possible de déduire cette suspension de la seule circonstance que l'organisme d'intervention s'est constitué partie civile dans le cadre de la procédure pénale : compte tenu des exigences de sécurité juridique qui irriguent l'ensemble de la jurisprudence de la Cour de justice relative à la prescription, nous croyons que la suspension de l'action administrative requiert une décision expresse de l'autorité compétente, d'où l'on puisse déduire une claire manifestation de volonté.

Sans qu'il soit besoin de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, nous vous proposons de juger qu'il résulte clairement des dispositions de l'article 6, § 1 du règlement de 1995 que la suspension de la procédure administrative ne peut être prononcée, en cas d'ouverture d'une action pénale visant la personne en cause à raison des mêmes faits, que par une décision explicite de l'autorité compétente. Et que, lorsqu'aucune procédure administrative n'est en cours à la date de l'ouverture de la procédure pénale, il y a lieu pour cette autorité, si elle souhaite sauvegarder le délai dans lequel elle peut agir, de prendre formellement une décision d'ouverture d'une procédure administrative et une décision de suspension de cette même procédure.

Ajoutons, même si la question ne se pose pas dans le présent litige, qu'à supposer qu'une décision formalisée de suspension de l'action administrative ait été prise, on pourrait s'interroger sur le point de savoir si, pour produire ses effets, elle ne devrait pas avoir été portée à la connaissance de la personne en cause. Le texte du règlement n'en dit rien mais c'est d'ordinaire une condition à laquelle est subordonnée l'efficacité des actes qui prétendent interrompre ou suspendre le cours d'une prescription (voyez par exemple la jurisprudence de la Cour sur le caractère interruptif de prescription, à l'égard des bénéficiaires d'aides, des

contrôles réalisés à leur endroit, qui exige que ces actes, pour interrompre la prescription, doivent mentionner avec suffisamment de précision les opérations dont il est soupçonné qu'elles sont entachées d'irrégularité : CJCE 24 juin 2004, Handlbauer, aff. C-278/02, points 40 à 42 ; CJUE 28 octobre 2010, SGCS Belgium, aff. C-367/09, points 69 et 70). Il y aura peut-être matière sur ce point, le jour venu, à une question préjudicielle.

Quoiqu'il en soit, *a minima*, nous pensons qu'une décision formalisée de suspension de la procédure administrative est indispensable pour qu'elle puisse avoir pour effet de suspendre, par voie de conséquence, la prescription.

En conséquence de tout ce qui précède, vous rejetterez le pourvoi de FranceAgriMer.

*

2. Nous en venons au pourvoi de la société Flécharde (n° 380104).

Ce pourvoi porte sur la partie de l'arrêt par laquelle la cour administrative d'appel a remis à la charge de la société la somme d'environ 1 741 000 euros représentant les majorations prévues, successivement, par les règlements n° 3665/87 et n° 800/1999 de la Commission. La cour administrative d'appel a suivi l'argumentation de FranceAgriMer sur ce point. Elle a jugé, d'une part, que le délai « butoir » prévu par le 4^e alinéa de l'article 3, § 1 du règlement de 1995 ne concernait que les sanctions administratives mentionnées à l'article 5 de ce même règlement et non les mesures administratives mentionnées à son article 4. Elle a jugé, d'autre part, que les majorations mises à la charge de la société constituaient non des sanctions mais des mesures administratives. La cour en a déduit que le délai « butoir » n'était pas applicable aux majorations litigieuses.

Comme le soutient la société en se prévalant de l'état le plus récent de la jurisprudence de la Cour de justice, ce raisonnement est entaché d'une erreur de droit. Il y a environ dix-huit mois de cela, vous aviez en effet interrogé la Cour de justice, précisément, sur le point de savoir si le délai « butoir » prévu par le règlement de 1995 ne s'appliquait qu'aux hypothèses dans lesquelles l'autorité compétente envisage de prononcer une sanction administrative au sens de ce règlement (CE 28 mai 2014, FranceAgriMer, n° 361383, inédite au Recueil). La Cour a répondu dans un arrêt du 3 septembre dernier (aff. C-383/14) et elle a dit pour droit que la règle de prescription prévue par ces dispositions s'applique non seulement aux poursuites d'irrégularités conduisant à l'infliction de sanctions administratives au sens de l'article 5 du règlement, mais également aux poursuites conduisant à l'adoption de mesures administratives, au sens de son article 4.

Quelle que soit la qualification des majorations appliquées à la société au regard des dispositions du règlement, la cour administrative d'appel a donc commis une erreur de droit en refusant de soumettre l'action de FranceAgriMer au délai « butoir » prévu par le règlement de 1995. Vous annulerez, en conséquence, l'arrêt attaqué, en ce qu'il fait grief à la société.

Nous vous proposons ensuite de régler l'affaire au fond, la solution découlant presque immédiatement du motif de cassation.

Vous serez saisi des conclusions présentées par FranceAgriMer devant la cour administrative d'appel, tendant à l'annulation du jugement rendu en première instance, en tant

qu'il a annulé le titre de recettes litigieux, en tant qu'il portait sur les majorations mises à la charge de la société. Vous écarterez d'abord un moyen d'irrégularité du jugement, tiré de ce qu'il n'analyserait pas l'ensemble des moyens des parties – ce moyen n'est assorti d'aucune précision. Vous ne pourrez ensuite que confirmer le bien-fondé du jugement attaqué : FranceAgriMer n'a mis à la charge de la société les majorations restant en litige que le 1^{er} mars 2011, alors que, compte tenu de la date à laquelle les irrégularités reprochées à la société ont pris fin, il devait prendre cette décision, en tout état de cause, avant le 13 juin 2008.

FranceAgriMer est la partie perdante dans les deux instances. Mais en équité, nous vous proposons de ne pas mettre à sa charge la somme que la société demande au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Rejet du pourvoi de FranceAgriMer ;
2. Annulation de l'article 1^{er} de l'arrêt attaqué ;
3. Rejet des conclusions présentées par FranceAgriMer devant la cour administrative d'appel ;
4. Rejet de l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.