

N° 385935
Etablissement public national
des produits de l'agriculture et de la mer

3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies
Séance du 24 février 2016
Lecture du 17 mars 2016

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Il s'agit d'une nouvelle affaire suscitée par une action en récupération d'aides agricoles européennes indûment versées. De nouveau, c'est l'application des règles de prescription qui est au cœur du litige. Mais pour la première fois dans ce litige se pose de manière frontale la question de l'articulation entre deux régimes de prescription prévus par le droit de l'Union européenne, un régime général et un régime spécial¹. Toutefois, vous allez le voir, le présent pourvoi n'aborde la question qu'indirectement, sur un terrain strictement procédural.

Une fois de plus sont en cause des opérations d'exportation de viande bovine vers la Russie, à l'occasion desquelles la société exportatrice, une société Ess-Food, a perçu soit des restitutions à l'exportation, soit des avances sur restitutions. A la suite de contrôles réalisés par l'administration des douanes, la réalité des opérations d'exportation vers la Russie est apparue douteuse, ce qui a conduit FranceAgriMer, en sa qualité d'organisme d'intervention en matière agricole, à remettre en cause le versement des aides. L'établissement public a émis en conséquence, le 26 avril 2011, dix-sept titres de recettes, représentant le montant des aides selon lui indûment perçues, auquel s'ajoutaient diverses majorations et sanctions prévues par le règlement (CE) n° 800/1999 du 15 avril 1999², un règlement de la Commission qui comportait des dispositions spécifiques au régime des restitutions à l'exportation litigieuses – règlement depuis lors abrogé. Soit, en tout, un montant réclamé à la société approchant les 527 000 euros. Ces titres, émis à l'encontre de la société Ess-Food, ont été contestés par la société Danish Crown France, venue aux droits de la première.

*

1. Il est nécessaire, dès ce stade, de décrire le cadre juridique du litige et la manière dont les juges du fond l'ont appliqué.

¹ Nous avons signalé la question dans les conclusions prononcées sur CE 11 décembre 2015, FranceAgriMer et Société Flécharde, n°s 380102 et 380104, aux tables du Recueil, note 7.

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.

Devant le tribunal administratif, la société soutenait que l'action de FranceAgriMer était prescrite au regard des dispositions du règlement n° 2988/95 du Conseil sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes³.

Il est à peine besoin de vous rappeler la teneur de ce règlement, que vous commencez à bien connaître. Vous savez qu'il institue un régime complet de prescription, qui est d'application générale. Il prévoit ainsi qu'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} alinéa), 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 cause, émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité » (3^e alinéa).

La combinaison de ce régime général de prescription avec d'autres dispositions du droit de l'Union relatives à la prescription est susceptible de poser des questions délicates. A cet égard, le règlement de 1995 ne contient qu'une brève indication, qui figure à la seconde phrase du 1^{er} alinéa du paragraphe 1 de son article 3 : alors que sa première phrase, que nous avons citée, prévoit un délai de prescription de quatre ans, cette seconde phrase précise que « les réglementations sectorielles peuvent prévoir un délai inférieur qui ne saurait aller en deçà de trois ans ».

Devant le tribunal administratif d'Orléans, nous y insistons, la société se prévalait seulement de la prescription prévue par le règlement de 1995. Le tribunal a toutefois repéré une règle de prescription particulière dans les dispositions du règlement n° 800/1999, le règlement spécifique au régime des restitutions à l'exportation litigieuses, que nous avons mentionné tout à l'heure.

Il faut entrer dans le détail des dispositions de ce règlement – qui sont ardues à lire, comme souvent. Elles prévoyaient un mécanisme d'avance conditionnée par la constitution de garanties à hauteur des sommes avancées, majorées de 10 % (article 24). Lorsque le montant avancé était supérieur au montant effectivement dû, l'exportateur devait rembourser la différence, majorée dans les mêmes proportions (art. 25). Par ailleurs, le règlement instituait un régime de sanctions financières, dont le montant pouvait varier de la moitié au double de la différence entre la restitution demandée et la restitution effectivement applicable (art. 51, § 1). Enfin, il édictait une obligation de remboursement des restitutions indûment perçues, « y compris toute sanction applicable conformément à l'article 51, paragraphe 1 » (art. 52, § 1). Toutefois, cette obligation de remboursement ne s'appliquait pas, notamment, « si le délai qui s'est écoulé entre le jour de la notification au bénéficiaire de la décision définitive sur l'octroi de la restitution et celui de la première information du bénéficiaire par une autorité nationale ou communautaire concernant la nature indue du paiement concerné est supérieur à quatre

³ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

ans » (art. 52, § 4). Ces dernières dispositions, vous le voyez, énonçaient des règles de prescription particulières, avec notamment un point de départ propre, applicables à l'obligation de remboursement énoncée à l'article 52 § 1 du règlement. Encore faut-il préciser que les dispositions de l'article 52 § 4 énonçaient deux restrictions au champ d'application de ces règles de prescription : d'une part, elles n'étaient applicables que si le bénéficiaire avait agi de bonne foi (art. 52, § 4, b) ; d'autre part, elles n'étaient pas applicables aux avances de restitutions (art. 52, § 4, dernier alinéa).

Le tribunal administratif, au regard de cette dernière restriction, a distingué entre les titres de recettes litigieux.

Il a estimé que les six premiers, numérotés 46 à 51, n'avaient pas été émis pour le recouvrement d'avances de restitutions. Il en a déduit que c'étaient les règles particulières de prescription du règlement n° 800/99 qui s'appliquaient à ces titres. Et il a constaté qu'entre la perception, au cours de l'année 2000, des restitutions à l'exportation par la société Ess-Food et la première information dont elle avait été destinataire concernant leur caractère indu, un délai de plus de quatre ans s'était écoulé.

Le tribunal a estimé que les onze autres titres, numérotés 52 à 62, en revanche, avaient été émis pour le recouvrement d'avances de restitutions. Il en a déduit que les règles particulières de prescription du règlement n° 800/99 ne s'appliquaient pas à ces titres. Il a fait application, dans ces conditions, du régime général de prescription découlant du règlement de 1995. Et là aussi, il a constaté que le délai de prescription de quatre ans avait couru au bénéfice de la société.

La cour administrative d'appel de Nantes, saisie du litige, a commencé par écarter un moyen tiré de l'irrégularité du jugement attaqué, sur lequel nous allons revenir. Puis, statuant dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, elle est parvenue au même résultat que le tribunal administratif, en confirmant son analyse du litige consistant à distinguer, parmi les dix-sept titres de recettes contestés, deux groupes de six et onze titres auxquels ne s'appliquaient pas les mêmes règles de prescription.

*

2. L'établissement public FranceAgriMer se pourvoit en cassation et nous croyons que vous devrez faire droit intégralement à son pourvoi.

2.1. Commençons par la partie de l'arrêt relative au groupe de onze titres litigieux, auxquels les juges du fond ont fait application des règles de prescription prévues par le règlement de 1995.

Le moyen d'erreur de droit que soulève FranceAgriMer à l'encontre de cette partie de l'arrêt nous paraît assurément fondé et n'appelle pas de longs développements. FranceAgriMer soutenait devant les juges du fond que le cours de la prescription avait été interrompu par un procès-verbal établi par l'administration des douanes le 12 décembre 2005. La cour administrative d'appel a jugé que non, au motif qu'« un tel document ne peut être regardé comme émanant de l'autorité compétente, au sens de l'article 3 (...) du règlement n° 2988/1995, pour prononcer les sanctions prévues par ce texte » (nous soulignons). Or, nous vous l'avons dit, l'article 3 du règlement de 1995 reconnaît un caractère interruptif à « 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 » (nous soulignons à nouveau). Le règlement ne définit pas la notion d'« autorité compétente » et s'en remet sur ce point, sagement à notre sens, au droit interne des Etats membres. Au regard de la lettre même de l'article 3 du règlement, il faut considérer qu'il peut s'agir de l'autorité compétente, en droit interne, pour adopter des mesures tendant aussi bien à l'instruction qu'à la poursuite de l'irrégularité. La cour, en restreignant cette définition à l'autorité compétente pour prendre une décision de sanction, a commis l'erreur de droit que lui reproche le pourvoi.

2.2. Nous en venons à la partie de l'arrêt relative au groupe de six titres auxquels les juges du fond ont fait application des règles de prescription prévues par le règlement n° 800/99.

La cour était saisie, s'agissant de cette partie du litige, d'un moyen d'irrégularité du jugement, par lequel FranceAgriMer reprochait au tribunal d'avoir, à tort, soulevé d'office l'application de règles de prescription non invoquées par la société et, de surcroît, sans en informer au préalable les parties, en méconnaissance de l'article R. 611-7 du code de justice administrative. La cour reconnaît, au point 3 de son arrêt, que les règles de prescription prévues à l'article 52 du règlement n° 800/99 n'avaient pas été invoquées par la société devant le tribunal administratif. Mais elle écarte la critique en jugeant qu'« il était de l'office des premiers juges, qui étaient saisis du moyen tiré de la prescription, et dès lors que les dispositions du règlement 2988/95 renvoient expressément aux réglementations sectorielles prévoyant un délai spécifique de prescription, de statuer au regard des dispositions de l'article 52 du règlement n° 800/1999, seul applicable aux restitutions en matière d'exportation de produits agricoles ».

Ce motif est critiqué en cassation par un moyen d'erreur de droit qui comporte deux branches, toutes deux intéressantes.

2.2.1. La première branche du moyen s'en prend à l'affirmation de la cour selon laquelle il appartenait aux premiers juges, saisis d'un moyen tiré de la prescription, de faire application des dispositions du règlement de 1999, alors même que ce texte n'était pas invoqué.

La question sous-jacente est délicate : comment convient-il de faire le départ, souvent malaisé, entre ce qui relève de « l'office du juge » et ce qui correspond à une question soulevée d'office par lui, dans le cas particulier dans lequel la prescription est débattue, mais sur un terrain qui n'est pas le bon ?

Un point est acquis, en l'état de votre jurisprudence : la prescription de l'action administrative n'est pas un moyen d'ordre public que le juge devrait relever d'office et il appartient à la partie qui est susceptible d'en bénéficier de s'en prévaloir (voyez, parmi une jurisprudence abondante et constante : CE 20 juin 2007, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. G..., n° 288027, aux tables du Recueil ; CE 21 juin 2006, Ministre de la défense c/ M. P... Q... D..., n° 276045, aux tables du Recueil ; CE 17 mars 1999, M. G..., n° 163929, au Recueil ; CE 9^e sous-section jugeant seule, 22 mars 1967, Société X...,

n° 60778-60795, au Recueil p. 138)⁴. La Cour de cassation juge de même à propos des règles de prescription prévues par le code civil (Cass. soc. 29 juin 2005, n° 03-41.966, au Bull. V n° 224 ; Cass. com. 19 décembre 2000, n° 98-11.821, au Bull. IV n° 197 ; Cass. 1^{re} civ. 16 juin 1987, n° 86-11.040, au Bull. I n° 200 ; Cass. 1^{re} civ. 3 juillet 1984, n° 83-10.461, au Bull. I n° 216).

Dès lors, toutefois, que le moyen tiré de la prescription est soulevé, on pourrait être tenté, dans un premier mouvement, de définir largement l'office du juge. Il n'est pas toujours évident en effet de déterminer quelle est la règle de prescription applicable à un litige. Il est parfois possible d'hésiter entre plusieurs – le présent litige en est une parfaite illustration. Et dans certains cas, nous n'excluons pas que des règles de prescription puissent même s'appliquer concurremment. Il incomberait alors au juge de tendre une main secourable à la partie qui soulève la prescription sans préciser de quel texte, exactement, elle se prévaut, ou en invoquant un texte qui n'est pas applicable, en réalité, au litige. De lui-même, il devrait reconstituer le cadre juridique du litige en allant chercher le texte contenant la règle de prescription applicable et en en faisant application. A l'appui d'une aussi large définition de l'office du juge, il est possible de faire valoir, par analogie, le libéralisme dont le juge administratif fait généralement preuve à l'égard des requérants en requalifiant des moyens imparfaitement formulés, par exemple parce qu'est invoqué un texte d'application générale alors que le requérant pourrait se prévaloir d'un texte spécial plus favorable (CE juge des reconduites à la frontière, 10 décembre 2004, M. M..., n° 267967, inédite au Recueil), ou encore parce que se trouve invoqué un texte abrogé et remplacé par un autre (CE 7^e sous-section jugeant seule, 10 mai 1996, M. B..., n° 144506, inédite au Recueil).

Nous croyons cependant qu'il y a des limites à la bénévolence du juge, et que ces limites doivent se manifester lorsqu'est en cause la prescription. Le moyen tiré de la prescription n'est pas anodin : il revient, s'il était besoin de le rappeler, à soutenir que la partie adverse est déchue d'un droit. Surtout, c'est une chose d'aller rechercher d'office le texte correspondant à une règle substantiellement invoquée. Mais soulever le moyen tiré de la prescription, c'est un peu plus que soutenir qu'une règle donnée a été méconnue. C'est invoquer, en réalité, tout un corps de règles, qui définissent, le plus souvent, non seulement un délai de prescription, mais aussi le point de départ de ce délai, les actes qui doivent être regardés comme interrompant son cours, voire, éventuellement, les circonstances de nature à le suspendre – sans parler, bien évidemment, du champ d'application du régime de prescription ainsi dessiné. Il nous semble que le juge ne peut faire application de ce corps de règles que si l'argumentation qui lui est soumise est suffisamment précise, c'est-à-dire, à tout le moins, si la partie qui soulève le moyen tiré de la prescription invoque à son appui le bon régime de prescription, le régime applicable au litige. Juger le contraire reviendrait à réduire à presque rien votre jurisprudence selon laquelle n'est pas d'ordre public le moyen tiré de la prescription, puisqu'il suffirait que la prescription soit invoquée par une partie, sans plus de précision, pour que le juge soit tenu d'aller rechercher d'office toutes les causes de prescription possibles et imaginables.

⁴ La solution récente par laquelle vous avez jugé que la prescription du jugement des comptes des comptables publics est d'ordre public et se souleve d'office est motivée par le caractère particulier, quasi-pénal, de la procédure de jugement des comptes (CE 30 décembre 2015, Parquet général près la Cour des comptes, n° 385176, au Recueil).

Nous croyons donc que la cour a commis une erreur de droit en jugeant qu'il était de l'office du juge, dès lors qu'un moyen tiré de la prescription était soulevé, de faire application d'un régime de prescription qui n'était pas expressément invoqué.

2.2.2. Si vous ne nous suiviez pas pour accueillir le moyen en sa première branche, nous croyons que vous devriez alors faire droit à la seconde, selon laquelle le tribunal administratif ne pouvait procéder comme il l'a fait sans inviter les parties, au préalable, à présenter leurs observations.

La question, là non plus, n'est pas évidente : à supposer qu'il entre bien dans l'office du juge, lorsqu'il est saisi du moyen tiré de la prescription, de rechercher, de lui-même, le régime de prescription non invoqué qu'il estime applicable, doit-il au préalable « MOPer » ce texte ? ou, pour le dire en français, informer les parties de ce qu'il s'apprête à en faire application ?

Une telle obligation ne découlerait sans doute pas de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, qui n'impose de communiquer préalablement aux parties que les moyens que le juge se doit de relever d'office. Car le juge, en toute rigueur, ne soulèverait pas un moyen d'office : il se bornerait à reformuler le moyen tiré de la prescription en plaçant ou en replaçant le débat sur le bon terrain juridique, par application du régime de prescription correct.

Nous croyons néanmoins qu'il serait tenu d'informer préalablement les parties. Si vous ne voulez pas admettre que cette obligation découle d'un principe général de loyauté du procès, vous devriez la reconnaître fondée au regard des principes du caractère contradictoire de la procédure et de bonne administration de la justice. Vous avez déjà jugé, de manière solennelle, que le juge ne peut faire application d'une solution jurisprudentielle nouvelle qui changerait la face du litige sans en avoir au préalable averti les parties – et vous avez censuré l'arrêt d'une cour administrative d'appel qui avait procédé différemment pour méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure (CE section, 19 avril 2013, Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, n° 340093, à publier au Recueil). Vous n'avez pas théorisé, au-delà de son fondement, les raisons qui imposaient cette information préalable des parties. Mais nous sommes d'avis que la solution devrait être étendue, au-delà du cas particulier du revirement de jurisprudence non pris en compte par les parties, à toutes les hypothèses dans lesquelles le juge envisage de régler le litige sur un terrain qui n'est pas celui sur lequel les parties ont débattu. Et nous pensons que faire application d'un régime de prescription non invoqué par les parties correspond à une telle hypothèse : en matière de prescription comme en matière d'institutions politiques, changer de régime, c'est souvent une petite révolution... A cela s'ajoutent des considérations de bonne administration de la justice. Il est dans l'intérêt même du juge, s'il entend bien juger, de solliciter les observations des parties avant de faire application du corps de règles dense et complexe que constitue, toujours, un régime de prescription. Une discussion est susceptible de naître à propos de chacun des paramètres de ce régime : point de départ du délai de prescription, existence d'actes interruptifs, causes de suspension... Le juge ne devrait se risquer à accueillir ou écarter la prescription qu'une fois éclairé sur chacun de ces points par le débat contradictoire.

Pour ces raisons, et si vous ne nous suiviez pas pour accueillir la première branche du moyen d'erreur de droit, nous vous proposerions de juger que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le tribunal administratif avait pu faire application du régime de prescription prévu par le règlement n° 800/99, sans soumettre au préalable la question à la discussion des parties. Mais, encore une fois, nous ne vous proposons cette solution qu'à titre subsidiaire : à titre principal, nous pensons qu'il faut accueillir la première branche du moyen et juger, plus radicalement, qu'il n'appartenait pas au tribunal de faire application d'un régime de prescription non invoqué devant lui.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêt attaqué ;
2. Renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel ;
3. Mise à la charge de la société, au profit de FranceAgriMer, d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
4. Rejet des conclusions présentées au même titre par la société.