

N° 382901
Société Agour

3^e chambre jugeant seule
Séance du 13 décembre 2016
Lecture du 28 décembre 2016

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

La société Agour a bénéficié de l'octroi, en 2005, de deux subventions, versées en 2006, l'une européenne, d'un montant de 358 171 euros, au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), l'autre nationale, d'un montant de 71 634 euros, au titre de la prime d'orientation agricole (POA). Ces aides étaient versées en vue de l'extension et de la modernisation de la fromagerie qu'elle exploite à Hélette (Pyrénées-Atlantiques). Un contrôle a été réalisé en 2008 par le service de contrôle de la régularité des opérations dans le secteur agricole (SCOSA), service à compétence nationale rattaché au ministère de l'économie et des finances. A la suite de ce contrôle, et après que ses résultats eussent été transmis à la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), le ministre de l'agriculture a prononcé le 21 avril 2010, par deux décisions, une pour chaque subvention, la « déchéance des droits » à ces aides. Puis l'Agence de services et de paiement (ASP), chargée du recouvrement de l'indu, a émis le 28 avril 2010 un ordre de reversement correspondant au montant total des deux aides.

La société a attaqué, tout à la fois, les décisions du ministre, l'ordre de reversement de l'ASP, ainsi que, pour faire bonne mesure, un acte de notification à la Commission européenne imputé à la CICC. Ses conclusions ont été rejetées, successivement, par le tribunal administratif de Pau puis la cour administrative d'appel de Bordeaux. La société se pourvoit en cassation.

Observons, à titre liminaire, que la société discutait essentiellement, devant la cour, sur le terrain du droit de l'Union européenne – autrement dit, elle avait spontanément concentré ses critiques sur la décision lui retirant le bénéfice de l'aide attribuée au titre du FEOGA.

1. Nous vous proposons tout d'abord de faire un sort à l'ensemble des moyens du pourvoi dirigés contre les motifs par lesquels la cour administrative d'appel a écarté les contestations de la société relatives à l'intervention de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

Cette commission interministérielle a été mise en place par un décret du 10 mai 1996¹, en application notamment des dispositions du règlement (CE) n° 4045/89 du Conseil du

¹ Décret n° 96-389 du 10 mai 1996 instituant une commission interministérielle de coordination des contrôles sur les opérations et les bénéficiaires et redevables relevant de la section Garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

21 décembre 1989², qui prévoyaient la création d'un service chargé de la coordination des contrôles des aides financées par la section « garantie » du FEOGA. Il ne se déduit ni de ce texte, ni du décret du 10 mai 1996 que la CICC aurait un rôle décisionnel, ni même un rôle consultatif. Il s'agit d'une instance purement interne à l'Etat, composée exclusivement de hauts fonctionnaires ou de leurs représentants, dont le décret du 10 mai 1996 prévoit seulement qu'elle est informée des résultats des contrôles et des suites qui leur sont données. L'intervention ou l'absence d'intervention de cette instance de coordination interministérielle ne conditionne donc en aucune manière la légalité des décisions tirant les conséquences des contrôles réalisés sur les entreprises subventionnées. Dès lors, les questions de savoir si la CICC a été saisie des résultats d'un contrôle, dans quelles conditions, et quelles ont été le cas échéant ses observations, sont sans aucune incidence sur la régularité et le bien-fondé des décisions prises pour tirer les conséquences de ce contrôle. Les contestations relatives aux conditions dans lesquelles la CICC a pu être saisie sont ainsi inopérantes dans le cadre d'un contentieux faisant suite à la remise en cause de l'attribution d'une subvention.

Vous avez déjà statué en ce sens, tout récemment : vous avez jugé qu'une cour avait pu sans erreur de droit juger que, le rôle de la CICC étant seulement d'assurer la coordination des dispositifs de contrôle, les moyens tirés de ce que des titres émis pour obtenir le reversement d'une subvention l'auraient été à l'issue d'une procédure irrégulièrement menée devant cette instance et de ce qu'elle n'aurait pas été composée de manière à garantir son indépendance devaient être écartés (CE 3^e chambre jugeant seule, 5 octobre 2016, Société Savéol, n° 381104, inédite au Recueil, point 3). Votre décision s'inscrivait directement dans la lignée d'un précédent rendu en sous-sections réunies, jugeant inopérant un moyen tiré de ce que le bénéficiaire de la subvention remise en cause n'avait pas été convoqué devant la CICC (CE 26 mai 2010, Société Groupe Limagrain Holding, n° 308658, aux tables du Recueil sur un autre point – et relevons qu'il s'agissait bien, contrairement à ce qu'indique le pourvoi, de la même commission que celle en cause dans la présente affaire).

Compte tenu de l'inopérance des contestations relatives à l'intervention de la CICC, vous écarterez le quatrième groupe de moyens du pourvoi, tirés d'insuffisance de motivation et d'erreur de droit, dirigés contre le point 9 de l'arrêt attaqué, par lequel la cour a écarté au fond un moyen tiré de ce que la CICC se serait réunie dans des conditions irrégulières. Au besoin, vous pourrez procéder à une substitution de motifs en cassation.

Vous écarterez également le premier groupe de moyens du pourvoi, tirés d'une erreur de droit et d'une dénaturation des pièces du dossier, dirigés contre les points 3 et 5 de l'arrêt attaqué, par lesquels la cour a jugé irrecevables les conclusions de la société Agour dirigées contre les observations de la CICC et la transmission par celle-ci du dossier de la société à la Commission européenne. D'une part, comme la cour l'a jugé, ces observations consistent en de simples recommandations qui ne liaient pas le ministre de l'agriculture, seul compétent pour décider du retrait de l'aide qu'il avait initialement accordée. D'autre part, et contrairement à ce que soutient le pourvoi, la transmission du dossier à la Commission européenne, en application du règlement (CE) n° 1848/2006 du 14 décembre 2006, n'a pas eu pour effet d'obliger la France à poursuivre le recouvrement des aides indûment versées. Par

² Règlement (CEE) n° 4045/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif aux contrôles, par les Etats membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », et abrogeant la directive 77/435/CEE – voir son article 11 (ces dispositions, aujourd'hui abrogées, ont été reprises en substance à l'article 85 du règlement (UE) n° 1306/2013).

suite, ni les observations de la CICC ni la transmission du dossier à la Commission européenne ne constituaient des actes faisant grief.

2. En deuxième lieu, la société soutient que la cour aurait commis une erreur de droit, insuffisamment motivé sa décision et dénaturé les pièces du dossier en écartant son moyen tiré de la méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure de contrôle.

Ces moyens ne sont pas sérieux : il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le rapport de contrôle a été communiqué à la société Agour qui a été invitée à présenter ses observations, ce qu'elle a d'ailleurs fait par courrier du 25 novembre 2008. En outre, un second échange contradictoire a eu lieu en 2009, le ministre de l'agriculture ayant informé la société, par lettre du 31 août 2009, qu'au vu des résultats du contrôle, des échanges contradictoires et des observations de la CICC, il envisageait de remettre en cause la totalité des aides attribuées. Enfin, il résulte de ce que nous avons dit à l'instant à propos du rôle de la CICC qu'il n'était pas besoin de mettre la société à même de présenter des observations devant cette commission.

3. En troisième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant sans incidence sur la régularité de la procédure la circonstance que le rapport de contrôle n'était ni daté ni signé par son auteur.

Le moyen n'est pas fondé : comme l'a jugé la cour, aucune disposition n'imposait que ce rapport fût daté et signé par son auteur, et notamment pas les dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000³, puisqu'un tel rapport n'est pas une décision administrative. Vous jugez ainsi pour le courrier par lequel l'administration fiscale met à même un contribuable de présenter ses observations avant son imposition à une taxe locale pour défaut de déclaration (CE 27 avril 2011, Ministre du budget c/ société Lohr, n° 327783, aux tables du Recueil), ainsi que pour le courrier par lequel le président de la commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives informe les représentants d'une association des griefs formulés à leur encontre en les invitant à présenter des observations (CE 9 novembre 2011, Association « Butte Paillade 91 » et M. M..., n° 347359 et 348040, au Recueil). Si la société soutient que la date du rapport de contrôle et l'identité de son auteur sont nécessaires pour vérifier que celui-ci était bien habilité à établir un tel rapport, relevons qu'en l'espèce, il n'y avait aucun doute ni sur l'une, ni sur l'autre de ces informations. La contestation de la société était purement formelle – et pour tout dire de mauvaise foi.

4. Nous vous proposons ensuite d'examiner les moyens du pourvoi dirigés contre les motifs de l'arrêt par lesquels la cour administrative d'appel a confirmé le bien-fondé des manquements qui étaient reprochés à la société.

4.1. En quatrième lieu donc, la cour aurait commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la société avait commis un manquement en présentant, à l'appui de sa demande de paiement des aides, des factures non intégralement acquittées à la date de cette demande.

Toutefois, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, d'une part, que les documents justificatifs produits par la société ont bénéficié d'une certification de

³ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

complaisance de la part de son commissaire aux comptes, d'autre part, que plusieurs factures ont été payées, en tout ou partie, postérieurement à la demande de liquidation du solde des aides présentée par la société le 5 septembre 2006, voire n'ont pas du tout été payées. Or il résulte des dispositions combinées de l'article 32 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels et du point 2 de la règle n° 1 figurant en annexe du règlement (CE) n° 1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000, pris pour l'exécution de ce précédent règlement, que le versement du solde de l'aide communautaire doit porter sur des sommes effectivement payées par le bénéficiaire à la date de cette demande. La règle est peut-être sévère mais elle est claire et aucun des arguments du pourvoi ne permet de remettre en cause son application par la cour : un chèque émis mais non encaissé ne correspond pas à une dépense acquittée, ne serait-ce qu'en raison du risque de non-provisionnement ; et de même, la circonstance que la société ait retardé le paiement intégral de certaines factures à titre de garantie du bon fonctionnement du matériel livré par ses fournisseurs ne change rien au constat qu'à hauteur des montants retenus, les factures en question n'avaient pas été acquittées.

4.2. En cinquième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit, insuffisamment motivé sa décision et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que le recours au crédit-bail constituait une irrégularité justifiant le reversement total de l'aide perçue.

Observons d'abord que ce n'est pas ce que la cour a jugé : elle n'a pas jugé que le recours au crédit-bail justifiait le reversement de la totalité de l'aide, seulement que ce recours était constitutif, en l'espèce, d'une irrégularité de la part de la société. Et nous n'avons aucune peine à confirmer ce constat. Comme la cour l'a relevé, certes, le recours au crédit-bail n'était pas en soi prohibé. Toutefois, aux termes du point 3.2 de la règle n° 10 figurant en annexe du règlement n° 1685/2000, seuls les loyers déjà versés au bailleur par le preneur dans le cadre d'une opération de crédit-bail constituent une dépense éligible à l'aide communautaire. Or la demande de subvention de la société était au contraire fondée sur la valeur totale des équipements dont elle a assuré le financement par le biais de contrats de crédit-bail.

La cour n'a pas non plus dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la société n'avait pas obtenu l'accord préalable de l'administration pour recourir à un tel mode de financement. Si la société se prévaut d'une lettre du 7 juillet 2003 émanant de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt d'Aquitaine, il s'agit d'un simple accusé de réception d'un avant-projet de dossier d'investissement transmis par la société. Cette lettre indique, d'une part, que le dossier définitif, comprenant l'ensemble des pièces administratives, sera adressé plus tard à l'administration et que, d'autre part, elle ne vaut en aucun cas promesse de subvention. Il n'est donc pas possible de la regarder comme une autorisation donnée par avance de recourir au crédit bail.

Enfin l'arrêt n'est entaché d'aucune insuffisance de motivation : le moyen tiré de la violation du point 3.4 de la règle n° 10 du règlement n° 1685/2000 était en effet inopérant dès lors que la demande d'aide de la société était adossée à la valeur totale des installations acquises et non pas à celle des loyers de crédit-bail effectivement versés par elle.

5. En sixième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que les manquements relevés à la suite du contrôle pouvaient justifier légalement le reversement de l'intégralité des aides octroyées. Selon la société, le reversement n'était justifié qu'à hauteur de la seule part des aides correspondant aux irrégularités constatées.

Ce moyen n'est pas fondé. Le reversement total de l'aide est prévu par la réglementation européenne applicable : voyez les dispositions des articles 4 et 5 du règlement n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, bien connu de votre formation de jugement. Il résulte en particulier des dispositions de l'article 5 que les irrégularités intentionnelles ou causées par la négligence peuvent entraîner, à titre de sanction administrative, la privation totale d'un avantage octroyé par la réglementation communautaire, même si l'opérateur a bénéficié indûment d'une partie seulement de cet avantage. Or la cour a relevé que la société Agour s'était rendue coupable d'un ensemble de fausses déclarations faites par négligence grave revêtant un caractère frauduleux.

A vrai dire, le constat de fausse déclaration par négligence grave commandait même, en application du droit de l'Union, le retrait de la totalité de l'aide litigieuse. L'article 72 du règlement (CE) n° 817/2004 de la Commission du 29 avril 2004, pris pour l'application du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA, prévoyait en effet qu'en cas de constatation d'une fausse déclaration faite par négligence grave, le bénéficiaire en cause est exclu pour l'année civile considérée de toutes les mesures de développement rural prises au titre du chapitre concerné du règlement n° 1257/1999. Contrairement à ce que soutient la société dans son pourvoi, ces dispositions ne peuvent être lues comme faisant seulement obstacle au versement de nouvelles aides au titre du développement rural : elles remettent en cause le bénéfice de toutes les aides accordées au titre de l'année civile considérée. Et si la cour ne s'est pas expressément fondée sur ces dispositions, elle nous paraît nécessairement en avoir fait application : vont en ce sens la citation dans l'arrêt attaqué des articles 71 et 73 du règlement n° 817/2004, ainsi que la qualification qu'elle retient de « fausse déclaration faite par négligence grave ».

6. En septième lieu, la cour aurait dénaturé les pièces du dossier, insuffisamment motivé sa décision et commis une erreur de qualification juridique des faits et une erreur de droit et en jugeant que la sanction de retrait de la totalité de l'aide ne présentait pas un caractère disproportionné. Toutefois, comme nous venons de l'indiquer, le retrait de la totalité de l'aide était commandé par les textes européens applicables, dès lors qu'était retenue la qualification de « fausse déclaration faite par négligence grave ». Sauf à mettre en cause la validité de l'article 72 du règlement n° 817/2004, la contestation de la proportionnalité de la sanction n'avait donc aucune chance d'aboutir. Relevons que la société ne conteste pas expressément la qualification de « fausse déclaration faite par négligence grave » – ce qui se comprend, cette qualification nous paraissant difficilement contestable au vu des pièces du dossier.

7. En huitième lieu, la cour aurait dénaturé les pièces du dossier et commis une erreur de droit en refusant de tenir compte de la somme de 171 295,20 euros que la société avait remboursée à l'ASP, en application d'une mesure de rappel à la loi prise par le vice-procureur de la République du tribunal de grande instance de Bayonne

L'examen de ces ultimes moyens nécessite de revenir un peu en arrière. Parallèlement à la procédure administrative mise en branle pour tirer les conséquences des résultats du contrôle diligenté à l'égard de la société, une enquête pénale a été conduite par le vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bayonne, qui a abouti à un procès-verbal de rappel à la loi en date du 17 novembre 2010. Le procès-verbal mentionnait

un montant de subvention indûment obtenu de 171 295,20 euros et il indiquait que l'absence de poursuites était conditionnée à une « régularisation dans un délai de six mois ».

Devant la cour, la société faisait valoir qu'en exécution de ce procès-verbal, elle avait reversé à l'ASP, le 16 mai 2011, le montant de l'aide indûment obtenu, tel que déterminé par l'enquête pénale, soit une somme de 171 295,20 euros, et qu'il y avait lieu d'en tenir compte. La cour a écarté cette argumentation au motif que « l'évaluation par le juge pénal du préjudice financier subi par les finances européennes ne concerne que la détermination d'une composition pénale que la société Agour SARL n'établit pas avoir réglée ».

Le moyen d'erreur de droit soulevé, qui reproche à la cour d'avoir fait mention d'une « composition pénale » alors qu'était en cause un rappel à la loi, est sans incidence sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué car dirigé contre une simple erreur de plume. Si la cour a écarté la contestation de la société, c'est en effet parce qu'elle a estimé qu'en tout état de cause, la société n'établissait pas avoir réglé une somme à ce titre.

Cette dernière appréciation est critiquée par un moyen de dénaturation qui nous a fait hésiter.

La société produisait devant la cour, en pièces jointes n° 26 et 27, des copies, d'une part, d'un ordre de virement express adressé à sa banque le 16 mai 2011, tendant au règlement de la somme de 171 295,20 euros au profit de l'agent comptable de l'ASP, d'autre part, d'un fax émanant de cette même banque, envoyé ce même jour, faisant apparaître l'état de cette opération et mentionnant pour date de règlement le 16 mai 2011. Il nous semble qu'il n'y avait pas grand-chose de plus à exiger de la société pour considérer qu'elle établissait avoir acquitté auprès de l'ASP la somme litigieuse.

Toutefois, il faut bien admettre que l'exécution matérielle du virement ne ressortait pas noir sur blanc des pièces produites. Ce n'est qu'à hauteur de cassation, donc trop tard, que la société produit la copie du relevé de son compte bancaire permettant de vérifier que la somme a bel et bien été débitée de son compte le 16 mai 2011. Il n'est donc pas impossible de considérer que les juges du fond sont restés dans leur marge d'appréciation souveraine des pièces du dossier.

Si nous vous proposons, après avoir hésité, de vous en tenir là, c'est que l'ASP soutient en défense, à bon droit nous semble-t-il, que la question du règlement ou non de cette somme de quelque 171 000 euros est en tout état de cause sans incidence sur le litige. La société voudrait voir cette somme déduite de celles dont elle a été constituée redevable par l'émission de l'ordre de reversement du 28 avril 2010, correspondant au montant total des deux aides perçues. Toutefois, cet ordre de reversement ne fait que tirer les conséquences des décisions de déchéance des droits prises par le ministre, qui sont des décisions de sanction – et qui le sont entièrement, contrairement à ce que soutient le pourvoi, pas seulement en tant que la remise en cause des subventions versées excède les montants indûment obtenus. Il s'ensuit que l'ordre de reversement du 28 avril 2010 n'a pas le même objet que la mesure en exécution de laquelle la société a versé la somme de 171 000 euros : le premier poursuit le recouvrement de sanctions pécuniaires ; la seconde avait pour objet de mettre à la charge de la société une mesure réparatrice du préjudice subi par les finances publiques (voyez en ce sens l'article 41-

1, 4°, du code de procédure pénale⁴). L'acquittement de la somme de 171 000 euros ne permettait donc pas à la société, en tout état de cause, de s'exonérer, même partiellement, du paiement des sanctions administratives mises à sa charge.

Si vous nous suivez, et bien que tout cela aboutisse à une addition salée pour la société Agour, vous rejetterez le pourvoi.

Dans les circonstances de l'espèce, nous vous proposons de ne pas faire droit aux conclusions présentées par l'ASP au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (CJA).

Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi, ainsi que de l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

⁴ Aux termes de l'article 41-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique : « 4° Demander à l'auteur des faits de réparer le dommage résultant de ceux-ci ».