

N° 396692

SAS Les montagnes d'Auzances

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 24 mai 2017

Lecture du 14 juin 2017

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

La société « Les Montagnes d'Auzances » a été constituée afin de reprendre et de développer une activité de laiterie dans le département de la Creuse. Elle a bénéficié à ce titre d'une aide du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) d'un montant de près de 1,1 million d'euros pour le financement d'une nouvelle chaîne de production de lait bénéficiant de la dénomination « Montagne ». A la suite d'un contrôle, plusieurs irrégularités ont été relevées, qui ont conduit le ministre de l'agriculture à prendre le 26 mars 2010 une décision prononçant la « déchéance totale » des droits concernant l'aide dont la société avait bénéficié. Cette décision a fait l'objet d'un recours de la part de la société, qui a été rejeté par un jugement du tribunal administratif de Limoges devenu définitif.

La société « Les Montagnes d'Auzances » s'est ensuite trouvée impliquée dans deux séries de contentieux parallèles, d'une part devant les juridictions pénales, d'autre part devant les juridictions administratives.

D'une part, une procédure pénale a été engagée contre la société et contre le président de son conseil d'administration, M. A..., pour escroquerie. Le tribunal correctionnel de Bordeaux a condamné la société et son président de ce chef, en raison de trois types d'irrégularités ayant contribué au versement indu de la subvention, à des peines d'amende. Statuant sur l'action civile, le tribunal les a en outre condamnés à verser un euro à l'Agence de services et de paiement (ASP), établissement public chargé de la gestion de l'aide versée à la société, en réparation de son préjudice moral. En revanche, le tribunal a rejeté la demande de l'ASP tendant à leur condamnation solidaire à lui verser une somme correspondant au montant de l'aide, en réparation du préjudice matériel que l'agence estimait avoir subi. L'ASP a fait appel de ce jugement sur les intérêts civils et à l'encontre, seulement, de M. A.... Elle a obtenu de la cour d'appel de Bordeaux la condamnation de ce dernier au paiement d'une somme de près de 456 000 euros au titre du préjudice matériel, correspondant à la fraction du montant de la subvention obtenue par escroquerie. L'arrêt du 21 février 2013 de la cour d'appel de Bordeaux est devenu définitif.

D'autre part, l'ASP a émis à l'encontre de la société, dès le 28 avril 2010, un ordre de reversement correspondant au montant total de l'aide. Ce titre exécutoire a été contesté devant le tribunal administratif de Limoges qui en a prononcé l'annulation pour un motif de forme. Sans désespérer, l'ASP a ensuite émis, le 14 octobre 2011, un nouveau titre portant sur le même montant, qui a de nouveau été contesté par la société devant le tribunal administratif de Limoges. Devant ce tribunal, et postérieurement à l'intervention de l'arrêt de la cour d'appel du Bordeaux du 21 février 2013, la société a fait valoir, à titre subsidiaire, qu'elle devait être déchargée, à tout le moins, de la somme de près de 456 000 euros que son président avait été condamné à payer à l'ASP, en réparation du préjudice correspondant au versement indu de la fraction de la subvention obtenue par escroquerie. Les conclusions de la société ont toutefois été rejetées dans leur intégralité par le tribunal administratif de Limoges. Saisie en appel, la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé le jugement du tribunal administratif. La société se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel, en soulevant, à l'encontre de cet arrêt, un unique moyen.

Selon ce moyen, la cour administrative d'appel a méconnu les termes et la portée de l'arrêt de la cour d'appel de Bordeaux du 21 février 2013 en jugeant que la somme de 455 791 euros que son président a été condamné par cette cour à payer à l'ASP correspond à la réparation d'un préjudice matériel et non au reversement d'une partie de l'aide européenne dont elle avait bénéficié.

1. Derrière ce pourvoi se dessine une question générale : celle des obligations qui incombent au juge administratif lorsqu'une autorité administrative décide, à la fois, de mettre en œuvre ses pouvoirs d'action administrative pour avoir paiement de sommes d'argent qu'elle estime lui être dues, tout en se constituant parallèlement partie civile devant le juge pénal afin d'obtenir la réparation d'un préjudice matériel qui peut correspondre, en tout ou partie, aux mêmes sommes.

Il s'agit bien sûr d'éviter que, dans une telle configuration, la double action entreprise par l'administration ne se traduise, au final, par une double indemnisation du préjudice. La question, curieusement, apparaît largement inédite dans votre jurisprudence¹ – mais ce n'est pas la première fois que votre 3^e chambre la voit pointer dans le contentieux de la récupération des subventions agricoles². Peut-être l'ardente obligation qui s'impose aux Etats membres de récupérer les fonds européens indûment versés incite-t-elle davantage l'administration, dans ce domaine, à placer deux fers au feu.

¹ Voir toutefois, dans le contentieux fiscal, CE 7^e et 9^e sous-sections réunies, 3 novembre 1972, Société des établissements Dreyer, n° 78872, au Recueil p. 701 – dont les motifs ne sont pas dénués d'ambiguïté. Cette solution, au demeurant, paraît n'avoir connu aucune postérité.

² Voir CE 3^e chambre jugeant seule, 28 décembre 2016, Société Agour, n° 382901, aux tables du Recueil sur un autre point.

1.1. La jurisprudence du juge pénal, au premier abord abrupte, ne nous paraît pas fermée à l'idée de prévenir l'éventualité d'une double indemnisation.

Cette jurisprudence résulte d'arrêts rendus, principalement, dans deux types de procédures pénales : d'une part dans des procédures faisant suite à des poursuites du chef d'escroquerie à la taxe sur la valeur ajoutée, dans lesquelles l'Etat s'était constitué partie civile pour obtenir réparation du préjudice financier causé par les montants de taxe éludés³ ; d'autre part dans des procédures faisant suite à des poursuites engagées en application des législations et réglementations de sécurité sociale, dans lesquelles les organismes sociaux chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale s'étaient constitués parties civiles pour obtenir réparation du préjudice financier causé par les montants de cotisations éludés.

Il ressort de cette jurisprudence une affirmation constante de la chambre criminelle de la Cour de cassation selon laquelle les juges du fond ne sauraient rejeter les demandes de l'Etat fondées sur le préjudice causé au Trésor public par un délit d'escroquerie au seul motif que les prévenus peuvent se voir réclamer, par les voies propres à l'administration, la réparation du préjudice résultant de ce délit (Cass. Crim. 9 mars 1972, n° 70-91.055, Bull. crim. n° 93 ; 19 décembre 1973, n° 73-90.224, Bull. crim. n° 480 ; 19 juin 1978, n° 73-92.900, Bull. crim. n° 201 ; 15 novembre 1989, n° 88-82.343, Bull. crim. n° 422). Mais la chambre criminelle juge aussi que dans l'exercice par les juges du fond de leur pouvoir souverain d'appréciation de l'existence et de l'étendue du préjudice invoqué, ceux-ci justifient légalement leur décision lorsqu'ils prennent en compte la circonstance qu'une partie du produit de l'escroquerie a été mis en recouvrement par l'administration par la voie des procédures qui lui sont propres (voyez sur ce point les deux derniers arrêts cités).

De même, la chambre criminelle affirme constamment le caractère distinct de l'action civile devant le juge pénal d'une part, de l'action par les voies et moyens propres à l'administration de l'autre (Cass. Crim. 5 octobre 2004, n° 04-84.056, Bull. crim. 2004 n° 231 ; 20 mai 2009, n° 08-83.936, diffusé ; 8 avril 2010, n° 09-85.514, diffusé ; 23 février 2011, n° 10-81.431, diffusé ; 19 juin 2013, n° 12-82.826, diffusé ; 22 octobre 2014, n° 13-82.048, diffusé ; 29 novembre 2016, n° 15-85.887, diffusé, RJS 2/2017 n° 133). Mais elle juge tout aussi solennellement, au visa de l'ancien article 1382 du code civil⁴, que le préjudice résultant d'une infraction doit être réparé dans son intégralité, sans perte ni profit pour aucune des parties (Cass. crim. 13 mai 2014, n° 13-81.240, Bull. crim. 2014 n° 132, RJS 7/2014 n° 606) ; c'est dire très clairement qu'il ne saurait y avoir double réparation d'un même préjudice.

1.2. Nous pensons, pour ce qui concerne le juge administratif, qu'il lui appartient également de chercher à prévenir les cas de double indemnisation.

³ L'administration fiscale, lorsqu'elle se constitue partie civile devant le juge pénal sur des poursuites exercées pour fraude fiscale, en application de l'article L. 232 du livre des procédures fiscales, n'est en effet pas recevable à demander à ce juge la réparation du préjudice causé au Trésor public par la fraude (voir notamment Cass. crim. 17 avril 1989, n° 88-81.189, Bull. crim. 1989 n° 156).

⁴ « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer » (actuel article 1240 du code civil).

La prévention de la double indemnisation d'un même préjudice découle du principe général de responsabilité. Elle est le corollaire de la règle selon laquelle le préjudice doit être intégralement réparé. C'est sur le fondement de la prévention des doubles réparations que vous avez par exemple dégagé la solution audacieuse affirmée par votre jurisprudence *Epoux Lemonnier* du 26 juillet 1918 (n° 49595 et 55240, au Recueil p. 761, avec les concl. Blum). En cas de préjudice par suite d'un accident causé par une faute d'un agent qui, bien que personnelle – et donc susceptible de donner lieu à un contentieux indemnitaire devant le juge judiciaire – n'est pas détachable du service – et donc susceptible de donner lieu à un contentieux indemnitaire devant le juge administratif –, vous avez jugé qu'il appartient à ce dernier de « prendre, en déterminant la quotité et la forme de l'indemnité par lui allouée, les mesures nécessaires en vue d'empêcher que sa décision n'ait pour effet de procurer à la victime, par suite des indemnités qu'elle a pu ou qu'elle peut obtenir devant d'autres juridictions à raison du même accident, une réparation supérieure à la valeur totale du préjudice subi ».

Or il n'est pas possible d'exclure, du moins dans certaines hypothèses, que l'action administrative revête un caractère quasi-indemnitaire et fasse doublon avec l'action civile devant le juge pénal. Il s'agit là d'une des conséquences du privilège du préalable et de votre jurisprudence *Préfet de l'Eure*⁵. Les personnes publiques disposent du pouvoir exorbitant d'émettre des titres exécutoires permettant d'obtenir le recouvrement des sommes qui leur sont dues – notamment les sommes qu'elles ont indûment versées, ou celles qui, bien que dûment versées, doivent postérieurement donner lieu à récupération (voyez CE 2 juillet 2007, Commune de Lattes, n° 294393, aux tables du Recueil). Lorsque le reversement procède d'une faute commise par le bénéficiaire, l'émission du titre exécutoire constitue à bien des égards le substitut d'un contentieux indemnitaire. Dès lors, dans l'hypothèse où la faute en question est pénalement répréhensible, et lorsque la personne publique décide tout à la fois d'émettre un titre exécutoire pour parvenir à la répétition de l'indu et de se constituer partie civile pour obtenir réparation du préjudice constitué par le versement indu de la somme, il nous semble que le juge administratif, saisi du contentieux du titre exécutoire, ne peut ignorer une éventuelle condamnation prononcée par le juge pénal.

Une telle hybridation du contentieux du titre exécutoire et d'une logique indemnitaire ne serait nullement inédite. Vous pouvez voir, l'illustrant de manière remarquable, l'une de vos décisions du 16 décembre 2009 (M. L..., n° 314907, aux tables du Recueil). Dans cette affaire était en cause un ordre de reversement émis par l'administration pour obtenir le remboursement de sommes indûment perçues par un agent public pendant près de 10 ans, sans que l'administration se fût aperçue qu'il n'y avait pas droit. Tout en affirmant que l'administration était en principe en droit de réclamer à l'agent le reversement de ces sommes, vous avez pris en compte l'inertie fautive de l'administration, par une juste appréciation du préjudice subi de ce chef par l'agent, en ramenant le montant du titre de perception à un tiers des sommes réclamées. Comme le soulignait Nicolas Boulouis dans ses conclusions sur cette affaire, l'office de juge de plein contentieux, consubstantiel à la contestation des titres

⁵ Selon laquelle l'administration n'est pas recevable à demander au juge de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre (CE 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, n° 49241, au Recueil p. 583)

exécutoires, quel que soit leur objet⁶, se prête bien à la prise en compte de telles circonstances.

Dans ce précédent du 16 décembre 2009, c'est bien une logique de compensation que vous avez mise en œuvre au sein même du contentieux du titre exécutoire. C'est exactement la même logique qu'il s'agirait de mobiliser pour éviter, devant le juge administratif, qu'une personne publique obtienne une double réparation du préjudice matériel subi en raison du versement indu d'une somme d'argent, lorsque ce préjudice a déjà été réparé par le juge pénal statuant sur l'action civile.

2. Ceci dit, si nous serions ravi que ces quelques réflexions trouvent écho dans votre décision, nous les formulons à titre essentiellement prospectif. Car le cas d'espèce se résout, à notre sens, assez facilement.

La cour administrative d'appel a cité, au point 2 de son arrêt, les dispositions de 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, qui étaient applicables à l'aide reçue par la société « Les montagnes d'Auzances ». Les dispositions du 1 de cet article prévoyaient 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, l'exclusion étant étendue à l'année suivante en cas de fausse déclaration faite délibérément. Ces exclusions sont expressément qualifiées de sanctions par le 2 de l'article 72 du règlement, également cité par la cour. Et vous avez déjà jugé que les dispositions précitées permettaient de fonder une exigence de reversement de l'aide obtenue par fausse déclaration (CE 3^e chambre jugeant seule, 28 décembre 2016, SARL Agour, n° 382901, point 6, aux tables du Recueil sur un autre point).

Certes, l'arrêt attaqué ne qualifie pas expressément de sanction la somme mise à la charge de la société « Les montagnes d'Auzances » par le titre exécutoire litigieux. Mais nous n'avons aucun doute que c'est bien sur cette qualification que s'appuie la cour administrative d'appel pour affirmer ensuite, au point 6 de son arrêt, que la somme de près de 456 000 euros que la cour d'appel de Bordeaux a condamné M. A... à payer à l'ASP correspondait à la réparation d'un préjudice et non au reversement même partiel de l'aide. Si elle a pu juger ainsi, affirmant que les deux sommes ne faisaient nullement double emploi, c'est parce qu'en l'espèce, elles avaient non seulement des fondements mais aussi des objets bien distincts : réparation d'un préjudice s'agissant du montant de la condamnation prononcée par le juge pénal, sanction pécuniaire s'agissant du montant mis en recouvrement par le titre exécutoire litigieux. Au bénéfice de cette lecture modérément constructive de l'arrêt attaqué, nous vous invitons à écarter le moyen du pourvoi tiré de ce que la cour administrative d'appel de Bordeaux aurait inexactement interprété l'arrêt de la cour d'appel du même lieu du 21 février 2013.

⁶ Pour un état exécutoire, voir CE section, 27 avril 1988, M. M..., n° 74319, au Recueil ; pour un ordre de reversement, CE section, 23 décembre 1988, M. C..., n° 70113, au Recueil.

Dans les circonstances de l'espèce nous vous proposons de ne pas faire droit aux conclusions présentées en défense par l'ASP 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 ;
2. Rejet des conclusions présentées par l'Agence de services et de paiement au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.