CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

L'ancienneté de cette affaire vous conduira à faire application de dispositions d'un règlement européen qui a depuis lors été abrogé : le règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes¹. L'un des objectifs poursuivis par la politique agricole commune au travers de ce règlement était le regroupement de l'offre afin de renforcer la position des producteurs sur le marché². Le règlement entendait favoriser ce regroupement en encourageant la mise en place d'organisations de producteurs reconnues par l'autorité administrative et appelées, à ce titre, à participer à la réalisation des objectifs de l'organisation commune des marchés.

L'article 11 du règlement énonçait les conditions nécessaires pour qu'un groupement de producteurs pût faire l'objet, de la part d'un Etat membre, d'une reconnaissance en qualité d'organisation de producteurs – les candidats devaient notamment regrouper un nombre minimal de producteurs représentant un volume minimal de production. L'article 14 du règlement prévoyait que les groupements de producteurs nouveaux ou non encore reconnus avant l'entrée en vigueur du règlement pouvaient bénéficier d'une période transitoire maximale de cinq ans pour répondre aux conditions prévues à l'article 11. Ils devaient alors présenter un plan de reconnaissance décrivant la manière dont ils escomptaient, au terme de cette période transitoire, parvenir à remplir les conditions leur permettant de bénéficier de la reconnaissance en qualité d'organisation de producteurs. L'acceptation par l'Etat membre de ce plan faisait courir le délai de cinq ans et équivalait à une « préreconnaissance » (art. 14 § 1). Une fois un groupement de producteurs « préreconnu », il pouvait bénéficier d'aides au cours de la période de cinq ans qui suivait, notamment sous la forme de subventions destinées à encourager sa constitution et à faciliter son fonctionnement administratif (art. 14 § 2). Ces aides, accordées par les Etats membres, étaient en partie financées par la Communauté européenne (art. 14 § 3 du règlement n° 2200/96 et article 9 du règlement n° 20/98 pris pour son application³).

¹ Règlement abrogé à compter du 1^{er} juillet 2008 par l'article 3 du règlement (CE) n° 361/2008 du Conseil du 14 avril 2008.

² Voir en particulier le 7^e considérant de ce règlement.

³ Règlement (CE) n° 20/98 de la Commission du 7 janvier 1998 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil en ce qui concerne les aides aux groupements de producteurs préreconnus.

La société ID3A, dont le siège est à Balgau (Haut-Rhin), regroupe plusieurs maraîchers, principalement producteurs de salades. Elle a bénéficié en décembre 1998 de la préreconnaissance prévue par l'article 14 du règlement n° 2200/96 – elle devait donc, en principe, être reconnue en tant qu'organisation de producteurs au plus tard en décembre 2003. La société a bénéficié d'aides, au titre des quatre exercices qui ont suivi sa préreconnaissance, pour un montant total de près de 300 000 euros. Son projet de reconnaissance en qualité d'organisation de producteurs paraît ensuite s'être quelque peu perdu dans les limbes, la société n'ayant sollicité formellement cette reconnaissance que le 1^{er} décembre 2005... Jusqu'à un courrier du 15 mai 2007 émanant du directeur de **Viniflor**⁴, l'office alors responsable de la mise en œuvre de la politique agricole dans le secteur, notamment, des fruits et légumes, par lequel celui-ci relevait que l'activité principale de la société ne consistait pas en la vente de produits de ses membres⁵ et que, pour cette raison, elle ne pouvait être reconnue comme organisation de producteurs. Le directeur **de Viniflor** informait en conséquence la société qu'elle ne pourrait bénéficier de la dernière tranche annuelle d'aide qu'elle avait sollicitée et qu'elle était tenue de rembourser la moitié des aides perçues, soit un peu plus de 145 000 euros. Cette demande de remboursement était fondée sur l'article 21 § 4 du règlement (CE) n° 1432/2003 de la Commission du 11 août 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2200/96 du 28 octobre 1996 – règlement d'application qui est lui-même, depuis lors, sorti de vigueur⁶. Aux termes de ces dispositions : « Les Etats membres récupèrent au moins 50% de l'aide payée en vertu des dispositions de l'article 14 du règlement (CE) n° 2200/96 si la mise en œuvre du plan de reconnaissance ne mène pas à la reconnaissance, sauf en cas dûment justifié à la satisfaction de l'Etat membre ».

Après divers échanges entre la société et l'administration, cette dernière, incarnée par l'établissement public national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), qui a succédé entre autres à **Viniflor**, a émis le 2 février 2011 un titre exécutoire afin d'obtenir de la société le remboursement de la somme précitée. La société a contesté ce titre, ainsi que la décision refusant de la reconnaître en qualité d'organisation de producteurs, devant le tribunal administratif de Strasbourg, qui a rejeté ses demandes. Saisie en appel par la société, la cour administrative d'appel de Nancy a prononcé l'annulation du titre exécutoire, puis rejeté le surplus des conclusions de la société. FranceAgriMer se pourvoit en cassation – seul reste donc en litige, désormais, le titre exécutoire du 2 février 2011.

⁴ Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture.

⁵ Condition expressément prévue par l'article 7 § 1 du règlement n° 1432/2003 cité *infra*, mais qui se déduisait déjà, auparavant, d'une lecture combinée de l'article 4 du règlement (CE) n° 412/97 de la Commission du 3 mars 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil en ce qui concerne la reconnaissance des organisations de producteurs (qui prévoyait, en substance, que le chiffre d'affaires d'une organisation de producteurs résultant de la vente de la production de ses membres devait revêtir un caractère prépondérant), de l'article 3 § 3 du règlement (CE) n° 478/97 de la Commission du 14 mars 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil en ce qui concerne la préreconnaissance des groupements de producteurs (qui prévoyait que les dispositions du règlement n° 412/97 s'appliquent *mutatis mutandis* au dispositif de préreconnaissance) et de l'article 5 § 2 du règlement n° 20/98 précité note 3 (qui prévoyait que toute demande d'aide au titre du dispositif de préreconnaissance est accompagnée de l'engagement de respecter les dispositions des règlements n° 2200/96, n° 478/97 et n° 20/98).

⁶ Il a été abrogé par le règlement (CE) n° 1580/2007 de la Commission du 21 décembre 2007 portant modalités d'application des règlements (CE) n° 2200/96, (CE) n° 2201/96 et (CE) n° 1182/2007 du Conseil dans le secteur des fruits et légumes – lui-même depuis lors abrogé et remplacé par le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission du 7 juin 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil (règlement dit « OCM unique ») en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des fruits et légumes transformés.

Pour rejeter la demande d'annulation de ce titre, le tribunal administratif avait retenu un raisonnement radical : il avait estimé que l'administration se trouvait en situation de compétence liée, en application de l'article 21 § 4 du règlement (CE) n° 1432/2003, pour récupérer la moitié des aides versées à la société, dès lors que ces aides n'avaient pas débouché sur une décision de reconnaissance. La cour administrative d'appel a jugé le contraire et censuré le tribunal administratif pour ce motif. Elle a reproduit à cette fin un considérant de principe de votre décision de section *Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)* du 13 mars 2015 (n° 364612, au Recueil) dont il résulte, en substance, que si l'administration peut être tenue de récupérer une aide agricole régie par le droit de l'Union européenne lorsque celle-ci a été indûment versée, sans pouvoir exercer une appréciation sur l'opportunité de cette récupération, elle n'est pas pour autant, en principe, en situation de compétence liée pour ce faire, au sens restrictif que donne de cette notion votre jurisprudence⁷, compte tenu des diverses appréciations qu'il lui appartient de porter sur les faits.

La cour administrative d'appel a ensuite fait application des dispositions de l'article 21 § 4 du règlement n° 1432/2003, que nous avons citées intégralement. Poursuivant dans la logique du raisonnement qui l'avait conduite à censurer le tribunal administratif, elle a jugé, au point 9 de son arrêt, que l'administration n'avait « pas examiné les arguments exposés par la société dans son recours gracieux, tenant notamment à l'existence de circonstances économiques difficiles justifiant qu'elle n'ait pas été en mesure (...) de remplir une des conditions nécessaires à l'obtention de la qualité d'organisation de producteurs ». La cour en a déduit que l'administration n'avait pas exercé le pouvoir d'appréciation que lui confère l'article 21 § 4 du règlement n° 1432/2003, qui autorise les Etats membres à ne pas exiger la restitution en cas dûment justifié – autrement dit, elle a jugé que l'administration n'avait pas épuisé sa compétence. Pour ce motif, la cour a annulé le titre exécutoire litigieux.

FranceAgriMer soulève dans son pourvoi un moyen tiré d'une dénaturation des pièces du dossier dirigé contre le motif par lequel la cour a estimé que la société avait, dans son recours gracieux, développé une argumentation faisant état de circonstances économiques difficiles. Disons-le immédiatement : ce moyen est fondé et justifie l'annulation de l'arrêt attaqué. On cherche en vain, dans les différents courriers adressés par la société à l'administration à la suite de la lettre du 15 mai 2007 du directeur de Viniflor, la moindre référence, même allusive, à des circonstances particulières, notamment de nature économique, susceptibles d'expliquer que la société eût échoué à remplir l'intégralité des conditions nécessaires à sa reconnaissance en qualité d'organisation de producteurs. Vous annulez l'arrêt attaqué.

Vous vous doutez, cependant, que ce n'est pas pour censurer une dénaturation des pièces du dossier que l'affaire est inscrite au rôle de vos chambres réunies. L'affaire recèle une autre question, que les parties n'abordent que de manière indirecte dans les écritures produites devant vous, mais qui était au centre du débat devant les juges du fond, et qui est d'ordre public au titre du champ d'application de la loi : celle de savoir si les dispositions de l'article 21 § 4 du règlement n° 1432/2003 étaient applicables *ratione temporis* à la résolution du litige.

⁷ Voir sur ce point CE section, 3 février 1999, M. M..., n° 149722, 152848, au Recueil.

La réponse à cette question ne fait à première vue pas de doute : le titre litigieux a été émis le 2 février 2011 ; et le règlement n° 1432/2003, qui ne contient pas de dispositions transitoires, est entré en vigueur, comme l'a relevé la cour administrative d'appel, le 19 août 2003, c'est-à-dire le 7^e jour suivant sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, conformément à ce que prévoit son article 24. Si l'on prend ces dispositions à la lettre, l'article 21 § 4 de ce règlement permet de fonder des décisions de récupération des aides versées au titre du dispositif de préreconnaissance prévu par l'article 14 du règlement n° 2200/96 dès lors qu'une période de préreconnaissance prend fin, à compter du 19 août 2003, sans déboucher sur une décision de reconnaissance du groupement de producteurs concerné en qualité d'organisation de producteurs.

Mais l'on ne peut manquer d'éprouver une gêne à l'idée que les dispositions de l'article 21 § 4 du règlement n° 1432/2003, article intitulé « Sanctions », puissent trouver à s'appliquer pour fonder la récupération d'aides versées au titre de périodes de préreconnaissance qui n'étaient pas achevées le 19 août 2003. C'est que le principe de non-rétroactivité des dispositions pénales fait partie intégrante des principes généraux du droit de l'Union européenne, dont la Cour de justice de Luxembourg assure le respect (CJCE 8 février 2007, Groupe Danone, aff. C-3/06P, point 87 ; CJCE 13 novembre 1990, Fedesa, aff. C-331/88, points 42 et suivants ; CJCE 10 juillet 1984, Kirk, aff. 63/83, point 22). Si vous deviez regarder la récupération prévue par le paragraphe 4 de l'article 21 du règlement n° 1432/2003 comme une sanction, il y aurait alors lieu, peut-être pas de s'interroger sur la validité de ces dispositions au regard du principe général de non-rétroactivité des dispositions pénales, mais à tout le moins d'en envisager une interprétation neutralisante au regard de ce principe. Interprétation neutralisante qui pourrait nécessiter au préalable, compte tenu de sa portée, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Nous croyons, cependant, que la récupération prévue par les dispositions de l'article 21 § 4 du règlement n° 1432/2003 ne peut recevoir la qualification de sanction.

Nous observons, à cet égard, que l'article 21 du règlement n° 1432/2003 est bien mal dénommé. L'intitulé « Sanctions » n'est pertinent qu'en ce qui concerne les dispositions figurant au second alinéa de son paragraphe 2, qui précisent les effets d'une décision de retrait de la reconnaissance d'un groupement de producteurs en tant qu'organisation de producteurs lorsque celui-ci a manqué à ses obligations « délibérément ou par négligence grave ». Les autres dispositions de l'article en question sont relatives aux conséquences à tirer, en dehors de cette hypothèse, d'un retrait de cette reconnaissance, lequel doit en principe intervenir dès lors que les conditions requises pour la reconnaissance d'une organisation de producteurs ne sont plus remplies (§ 1 et § 2, 1^{er} alinéa). Ces autres dispositions prévoient, par ailleurs, que les Etats membres doivent demander des « mesures correctives » au groupement de producteurs en phase de préreconnaissance lorsqu'ils constatent un retard dans l'exécution du plan de reconnaissance susceptible d'en compromettre la réalisation (§ 3). Rien dans tout cela, hormis la sanction prévue par le paragraphe 2, 2nd alinéa, qui relève d'une logique répressive.

Quant aux dispositions du paragraphe 4, qui nous intéressent plus particulièrement, elles nous paraissent prévoir, non une sanction, mais une simple mesure de gestion des aides versées aux groupements de producteurs ayant bénéficié de la préreconnaissance. Rappelons l'objet de ces aides : il s'agit d'appuyer les groupements de producteurs qui s'engagent, par la

mise en œuvre d'un plan de reconnaissance, dans une démarche devant normalement aboutir, au plus tard à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant cette préreconnaissance, à ce qu'ils remplissent les conditions prévues à l'article 11 du règlement n° 2200/96 pour être reconnus en qualité d'organisation de producteurs. L'objet de ces aides est de permettre la reconnaissance du groupement bénéficiaire. Dès lors, si le processus de préreconnaissance aboutit à une absence de reconnaissance, c'est que les aides versées ont manqué leur objet. Ce constat est exclusif de toute appréciation portée sur le comportement du groupement de producteurs, et notamment sur le point de savoir s'il s'est rendu coupable d'une négligence, d'une faute ou d'une irrégularité. Il s'agit seulement de l'affirmation, tout à fait objective, que les aides versées l'ont été à fonds perdus, puisqu'elles n'ont pas débouché sur le résultat souhaité. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le droit de l'Union prévoit une obligation de récupération des aides afin, d'une part, de remédier au préjudice financier subi par son budget, d'autre part, de rétablir les conditions d'une juste concurrence entre producteurs.

La Cour de justice a déjà jugé, à de nombreuses reprises, que l'obligation de restituer un avantage financier indûment perçu – fût-ce en raison d'une irrégularité – ne constitue pas une sanction, mais la simple conséquence de ce que les conditions requises pour l'obtention de l'avantage résultant de la réglementation de l'Union ne sont pas ou ne sont plus remplies (CJUE 26 mai 2016, *Județul Neamț*, aff. C-260/14, point 50 ; CJUE 18 décembre 2014, *Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao)*, aff. C-599/13, point 36 ; CJUE 17 septembre 2014, *Cruz & Companhia*, aff. C-341/13, point 45 ; CJUE 21 juillet 2011, *Beneo-Orafti*, aff. C-150/10, point 70 ; CJCE 4 juin 2009, *Pometon*, C-158/08, point 28). La jurisprudence de la Cour s'inspire sur ce point des principes généraux posés par les dispositions transversales du règlement n° 2988/95 du Conseil sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes⁸, que les règlements sectoriels doivent en principe respecter – et notamment de l'article 4 de ce règlement, bien connu de votre formation de jugement, qui prévoit qu'en principe, toute aide financière indûment obtenue doit être remboursée, et exclut expressément, à propos d'une telle obligation de remboursement, la qualification de sanction.

Dans l'hypothèse qui nous intéresse, on comprend parfaitement que le règlement n'ait pas prévu une obligation systématique de rembourser la totalité des aides perçues durant la période de préreconnaissance. C'est qu'en effet, le simple constat que la mise en œuvre du plan de reconnaissance n'a pas permis d'aboutir effectivement à une décision de reconnaissance peut difficilement être regardé, à lui seul, comme caractérisant une violation d'une disposition du droit de l'Union par le groupement de producteurs, ni même une méconnaissance, de sa part, d'un engagement qu'il aurait pris – nous rejoignons, sur ce point, les observations de la société. C'est pourquoi le règlement confie aux Etats membres un important pouvoir d'appréciation, en se bornant à prévoir une obligation de principe d'exiger le remboursement d'au moins la moitié des aides versées, et en les autorisant à déroger à cette obligation de remboursement minimal « en cas dûment justifié à [leur] satisfaction ». Il s'agit, à l'évidence, de leur permettre de prendre en compte l'ensemble des hypothèses dans lesquelles l'échec de la procédure de préreconnaissance n'est pas le fait du groupement de

⁸ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

producteurs. Pour autant, lorsqu'un Etat membre choisit d'exiger, tel que l'y oblige en principe le règlement, le remboursement de la moitié des aides perçues, ou même lorsque, allant au-delà de cette obligation minimale, il choisit d'exiger leur remboursement en totalité, cela ne suffit pas, en soi, à caractériser la mise en œuvre d'un pouvoir de sanction. Il nous semble s'agir d'une simple mesure de régularisation faisant suite au constat que, les aides versées n'ayant pas permis d'aboutir au résultat escompté, leur octroi revêt un caractère indu, de sorte qu'elles doivent être remboursées.

En bref, nous ne croyons pas que les dispositions de l'article 21 § 4 du règlement n° 1432/2003 puissent être lues comme des dispositions d'incrimination d'un comportement qui n'était pas punissable au moment où il a été adopté. Il s'agit clairement, selon nous, de dispositions ayant trait à la bonne gestion du régime des aides versées en application de l'article 14 du règlement n° 2200/96, au titre du dispositif de préreconnaissance des organisations de producteurs.

Une fois écarté le caractère pénal – au sens large – de ces dispositions, leur application à la résolution du litige n'est pas pour autant tout à fait acquise.

En dehors de la matière pénale, le principe de non-rétroactivité de la réglementation que reconnaît la jurisprudence de la Cour de justice n'exclut nullement l'application immédiate d'une réglementation nouvelle aux effets produits par une situation née sous l'empire de la réglementation antérieure (CJCE 29 juin 1999, Butterfly Music, aff. C-60/98, points 24-25 ; CJCE 4 juillet 1973, Westzucker, aff. 1/73, point 5). La seule réserve, à cet égard, tient à ce que l'entrée en vigueur immédiate de la réglementation nouvelle ne soit pas brutale au point de porter atteinte au principe de confiance légitime (voir l'arrêt *Westzucker* précité, points 6 et suivants). Ce principe de non-rétroactivité de la réglementation est donc susceptible d'imposer aux institutions de l'Union de prévoir l'adoption de mesures transitoires (CJCE 22 juin 2006, Royaume de Belgique c/ Commission, aff. C-182/03 et C-217/03, points 147 et suivants ; CJCE 14 mai 1975, CNTA c/ Commission, aff. 74/74, point 44), une telle obligation cédant elle-même lorsqu'un « intérêt public péremptoire » s'y oppose, par exemple des considérations de protection de la santé publique (CJCE 17 juillet 1997, Affish, aff. C-183/95, point 57) ou encore, dans le domaine de la politique agricole, des considérations tenant à la nécessité d'une constante adaptation de la réglementation en fonction des variations de la situation économique sur les marchés considérés (CJCE 16 mai 1979, Tomadini, aff. 84/78, points 20-22 ; CJCE 14 janvier 1987, Allemagne c/ Commission, aff. 278/84, point 36).

En l'occurrence, nous ne croyons pas que l'application immédiate, à des périodes de préreconnaissance en cours, des dispositions de l'article 21 § 4 du règlement n° 1432/2003 puisse être regardée comme portant une atteinte au principe de confiance légitime.

Ce qui nous détermine n'est pas tellement la circonstance que ces dispositions ont été prises dans le cadre de la politique agricole commune, et pour les besoins du fonctionnement d'une organisation commune des marchés – en l'occurrence ceux des fruits et légumes. Si la jurisprudence de la Cour de justice admet largement l'effet immédiat des changements de réglementation dans ce domaine, il nous semble que cela n'est justifié que s'agissant des

mesures d'intervention destinées à peser à court terme sur l'équilibre du marché, et de telles mesures ne sont pas en cause ici.

Ce qui nous convainc est davantage l'objet du dispositif de préreconnaissance prévu à l'article 14 du règlement n° 2200/96. Comme le souligne FranceAgriMer, ce dispositif est tout entier tourné, y compris, nous l'avons dit tout à l'heure, les aides qu'il prévoit en faveur des groupements de producteurs préreconnus, vers la reconnaissance de ces derniers en qualité d'organisations de producteurs. Dès lors, et même si la réglementation de l'Union ne prévoyait pas expressément, avant la date d'entrée en vigueur du règlement n° 1432/2003, une récupération des aides versées au titre de la préreconnaissance lorsque le plan de reconnaissance souscrit n'aboutissait pas effectivement à une décision de reconnaissance, nous croyons que les groupements de producteurs qui s'étaient engagés avant cette date dans un plan de reconnaissance ne pouvaient pas légitimement s'attendre à conserver ces aides dans une telle hypothèse.

A cela nous ajoutons que les marges de manœuvre ménagées aux Etats membres par l'article 21 § 4 du règlement n° 1432/2003 nous paraissent, en tout état de cause, mettre l'entrée en vigueur immédiate de ces dispositions à l'abri d'une critique présentée sous la bannière de l'atteinte à la confiance légitime. Ces marges de manœuvre permettent aux Etats membres d'adapter le montant de la récupération au comportement de chaque groupement de producteurs ayant indûment bénéficié du dispositif de préreconnaissance, jusqu'à renoncer, si les circonstances le justifient, à toute récupération. Les dispositions qui nous occupent offrent donc la souplesse nécessaire pour être appliquées en conformité avec le principe de confiance légitime. Une éventuelle atteinte à la confiance légitime nous paraît, ainsi, davantage un moyen susceptible d'être soulevé à l'appui de la contestation d'une décision particulière de récupération prise par un Etat membre en application de l'article 21 § 4 du règlement n° 1432/2003 qu'une critique de nature à faire naître un doute sur la validité de son entrée en vigueur immédiate.

Si vous nous suivez – et sans qu'il soit besoin, à nos yeux, de solliciter à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union sur ce point –, vous confirmerez l'application au litige de ces dispositions. Vous pourrez utilement préciser, dans les motifs de votre décision, le pouvoir d'appréciation qu'il appartient à l'administration de porter sur les faits lorsqu'elle envisage de les mettre en œuvre.

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 ID3A, 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 ID3A.