

**N° 407084**  
**Mme C...**

**N° 407085**  
**M. B...**

**N° 407086**  
**Mme B...**

**3ème et 8ème chambres réunies**  
**Séance du 20 juin 2018**  
**Lecture du 5 juillet 2018**

## **CONCLUSIONS**

**M. Vincent DAUMAS, rapporteur public**

Les pourvois qui viennent d'être appelés trouvent tous les trois leur origine dans les mêmes circonstances de fait. Mme C..., M. B... et Mme B..., qui est la mère du précédent, sont tous les trois exploitants agricoles à Lagor (Pyrénées-Atlantiques) et ils ont bénéficié, en cette qualité, d'aides européennes versées dans le cadre de la politique agricole commune. Le 18 juin 2012, une équipe conjointe constituée d'agents de la direction départementale de la protection des populations et de l'agence de services et de paiement s'est présentée sur place, de manière inopinée, pour opérer un contrôle de leurs cheptels respectifs. A la suite d'un contact téléphonique entre les contrôleurs et M. B... ce jour-là, le contrôle n'a toutefois pas pu avoir lieu. Le préfet des Pyrénées-Atlantiques, estimant être en présence d'un refus de contrôle, a prononcé la déchéance des droits aux primes et aides européennes au titre de la campagne 2012 pour chacun des trois éleveurs, par trois décisions du 10 septembre 2012. Les litiges nés de ces décisions ont suivi chacun leur cours, parallèlement. D'où les trois pourvois dont vous êtes saisi en cassation.

\*

1. Deux de ces pourvois, qui concernent respectivement Mme C... et Mme B... (n° 407084 et 407086), posent la même question de droit.

Pour rejeter les requêtes de ces deux exploitantes, la cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé, pour le dire brièvement, que M. B... s'était opposé au contrôle de leurs exploitations respectives et qu'il avait formulé cette opposition en leur nom. La cour a notamment fait application des dispositions de l'article 26 du règlement n° 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009<sup>1</sup>, abrogé depuis lors mais remplacé par des dispositions

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole.

similaires<sup>2</sup>, qui dispose que : « 1. Les contrôles administratifs et les contrôles sur place prévus par le présent règlement sont effectués de façon à assurer une vérification efficace du respect des conditions d'octroi des aides ainsi que des exigences et des normes applicables en matière de conditionnalité. 2. Les demandes concernées sont rejetées si l'agriculteur ou son représentant empêche la réalisation d'un contrôle sur place ». L'essentiel du débat devant la cour avait trait au point de savoir si M. B... pouvait être regardé comme le représentant, d'une part, de Mme C..., d'autre part, de Mme B....

Votre jurisprudence n'est pas vierge sur la question. Par une décision du 4 avril 2005 *M. T...* (n° 257579, aux tables du Recueil), vous avez acclimaté la théorie civiliste du mandataire apparent à la réglementation agricole européenne, en vue de préciser la manière dont il fallait entendre la notion de « représentant » d'un agriculteur. Cette décision a été rendue sous l'empire d'un état de la réglementation très nettement antérieur à celui en cause dans les affaires dont vous êtes saisi, mais qui n'était pas substantiellement différent, et qui ne définissait pas davantage la notion. Vous avez jugé dans cette décision qu'un agriculteur était susceptible d'être engagé par les actes accomplis par la personne pouvant être regardée comme son mandataire apparent, si la croyance du tiers à l'étendue des pouvoirs de cette personne est légitime, ce qui suppose que les circonstances autorisent le tiers à ne pas vérifier les limites exactes de ces pouvoirs.

Il se trouve néanmoins que, par un arrêt du 16 juin 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a donné une définition tout à fait précise et particulièrement stricte de la notion de représentant (CJUE 16 juin 2011, *Omejc*, aff. C-536/09, point 37). La Cour devait faire application de l'article 23, paragraphe 2, du règlement n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004<sup>3</sup>, qui constitue un avatar antérieur des dispositions strictement identiques en cause dans nos affaires. La Cour a dit pour droit que la notion de représentant visée par ces dispositions constitue une notion autonome du droit de l'Union devant être interprétée d'une manière uniforme dans tous les Etats membres en ce sens qu'elle recouvre, lors des contrôles sur place, toute personne adulte, dotée de la capacité d'exercice, qui réside dans l'exploitation agricole et à laquelle est confiée au moins une partie de la gestion de cette exploitation, pour autant que l'agriculteur a clairement exprimé sa volonté de lui donner mandat aux fins de le représenter et, partant, s'est engagé à assumer tous les actes et toutes les omissions de cette personne. L'arrêt a été rendu par une formation de jugement à trois juges et sans conclusions de l'avocat général, mais ce qu'il juge est d'une netteté incontestable et il a été publié au Recueil de la jurisprudence de la Cour. La solution s'impose évidemment à vous.

Au vu de cette définition du représentant d'un exploitant agricole, il ne fait aucun doute que les arrêts attaqués par le pourvoi de Mme C... et celui de Mme B... doivent être annulés, pour erreur de droit, ainsi qu'elles le font valoir à l'appui du premier moyen qu'elles soulèvent. La cour administrative d'appel, devant laquelle, il est vrai, l'arrêt de la Cour de justice du 16 juin 2011 n'était pas invoqué, n'a vérifié aucun des critères qu'il énonce. La cour a jugé que M. B... pouvait être regardé comme ayant refusé le contrôle au nom des deux exploitantes en se fondant sur la seule circonstance qu'elles avaient été destinataires,

---

<sup>2</sup> Voir, applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les dispositions de l'article 59, § 7 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

postérieurement au contrôle avorté, d'un courrier faisant expressément état d'un refus de contrôle opposé par M. B... en leur nom, sans qu'elles contestent formellement, en réaction à ce courrier, l'avoir habilité à agir ainsi.

La cassation est donc acquise dans les affaires concernant, respectivement, Mme C... et Mme B.... Au-delà de l'application de la solution dégagée par la Cour de justice dans l'arrêt *Omejc*, l'intérêt de ces affaires consiste à trancher au passage si vous laissez subsister, compte tenu de cette solution, votre jurisprudence de 2005 sur le mandat apparent. Pour notre part, nous doutons fortement que cette jurisprudence puisse être maintenue, pour trois raisons.

Tout d'abord, comme l'a indiqué la Cour de justice, la notion de représentant d'un agriculteur doit revêtir un contenu uniforme en droit de l'Union, ce qui implique que chaque juge national l'applique conformément à la définition qu'elle en a donnée, qui apparaît exhaustive, sans pouvoir y ajouter ou en retrancher quoi que ce soit. En 2005, il était encore permis de penser que les Etats membres disposaient d'une marge de manœuvre dans le maniement de la notion de représentant. Depuis 2011, cela n'est plus possible.

Ensuite, à supposer même que l'on surmonte cette objection de principe, il nous paraît extrêmement délicat de parvenir à concilier la définition du représentant donnée par la Cour de justice et la théorie du mandat apparent admise par votre jurisprudence. Cette définition repose, d'une part, sur une série de conditions matérielles et juridiques tenant à la personne susceptible d'être regardée comme mandataire, d'autre part, sur une claire expression de la volonté de l'agriculteur de donner mandat à cette personne aux fins d'être représenté. Nous voyons mal comment la vérification de l'ensemble de ces conditions pourrait laisser la moindre place à des hypothèses dans lesquelles le mandat serait déduit des seules apparences.

Enfin, il nous semble que tout, dans la solution retenue par la Cour de justice, milite pour que le mandat, qu'il soit écrit ou non, résulte, sinon d'un échange de consentements entre mandant et mandataire, à tout le moins d'une démarche unilatérale du mandant vers le mandataire et que, dans un cas comme dans l'autre, cet échange ou cette démarche doit être préalable au contrôle. Ce qui prive d'une grande part de son intérêt le recours à la théorie du mandat apparent, qui quant à elle peut être mise en œuvre au vu d'un faisceau d'indices recueillis au moment même du contrôle.

Pour ces différentes raisons, nous vous invitons à abandonner formellement votre jurisprudence de 2005.

Il est permis de s'interroger, comme le fait le ministre de l'agriculture dans sa défense, sur les moyens de maintenir l'efficacité des contrôles inopinés sur place, compte tenu de la définition particulièrement stricte de la notion de représentant donnée par la Cour de justice. La solution est peut-être à rechercher dans la formalisation d'une obligation faite aux agriculteurs, dans l'hypothèse où ils s'absenteraient de leur exploitation, de désigner par avance un mandataire apte à les représenter en cas de contrôle inopiné.

\*

2. Nous serons extrêmement bref s'agissant du pourvoi de M. B... (n° 407085), qui ne pose aucune question de droit.

La cour administrative d'appel a jugé que celui-ci devait être regardé comme ayant fait obstacle à la réalisation du contrôle en relevant, parmi les circonstances de fait, celle selon

laquelle les agents chargés du contrôle avaient rencontré M. B... à son domicile le jour même du contrôle et lui avaient alors signifié le refus de contrôle. C'est inexact et l'administration ne l'a jamais soutenu : il ressort des pièces du dossier que c'est la mère de M. B... que les agents ont rencontrée à son domicile. Vous annulez l'arrêt attaqué, en accueillant le premier moyen du pourvoi, tiré d'une inexactitude matérielle des faits.

\*

Par ces motifs nous concluons, dans chaque affaire, 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 l'Etat d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.