

N° 424801
Société Nissauto

6^e et 5^e chambres réunies
Séance du 20 novembre 2019
Lecture du 11 décembre 2019

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, a été créé un dispositif d'aide à l'acquisition de « véhicules propres », c'est-à-dire qui émettent moins de dioxyde de carbone que les véhicules traditionnels, principalement les véhicules électriques et à hydrogène. L'article 63 de la loi de finance pour 2007 a créé un fonds destiné à la distribution de ce « bonus écologique », alimenté par une taxe. Le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 qui régit cette aide publique a désigné comme gestionnaire du fonds le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, ancien organisme à qui avait été progressivement confiée la gestion d'un grand nombre d'aides publiques du fait de son expertise en matière d'aides agricoles, tant et si bien qu'il a été transformé en 2009 en un établissement public administratif à vocation plus générale, l'Agence de services et de paiement, ASP.

L'article 1^{er} du décret de 2007 définit les conditions d'éligibilité à l'aide. Le dispositif est particulièrement ouvert : toute personne ayant un domicile ou un établissement en France qui acquiert un véhicule à faible émission de CO² peut en bénéficier. Le décret définit les catégories de véhicules éligibles à l'aide et exige, par différentes conditions, qu'il s'agisse bien de la première vente du véhicule. Il s'agit d'éviter qu'une personne achète un véhicule en touchant cette prime pour ensuite la revendre à une personne qui la toucherait aussi, ou qui ne la toucherait pas alors qu'elle constitue le véritable acquéreur du véhicule. Pour éviter cela, le décret exige que l'immatriculation du véhicule se fasse dans une série définitive, et non temporaire, qu'il s'agisse de la première immatriculation, et que le véhicule acquis ne soit pas « *destiné à être cédé (...) en tant que véhicule neuf* ». En revanche, une société qui acquiert pour son compte des véhicules qu'elle loue ensuite à des particuliers peut bénéficier de l'aide. Enfin, bénéficient aussi de l'aide certains contrats de location de longue durée de véhicules neufs, notamment avec option d'achat.

Le dispositif est donc particulièrement ouvert : il bénéficie aux personnes physiques mais aussi aux personnes morales, y compris celles qui acquièrent les véhicules pour les louer à des tiers. Aucune condition de ressources n'est posée. Si le véhicule ne doit pas avoir été « *destiné à la revente* », aucune condition de délai n'était fixée à l'origine. S'agissant des personnes morales, aucune condition spécifique n'est posée, ni en termes de durée d'existence, ni en

termes de capitaux propres, ni en termes de garantie, ni en termes de justification, même purement déclarative, de l'usage envisagé du véhicule acquis. Le pouvoir réglementaire a clairement souhaité que le dispositif soit le plus ouvert et le plus léger possible. Cette ouverture s'est encore traduite de deux façons.

En premier lieu, l'arrêté du 26 décembre 2007 a réduit au strict minimum le contenu du dossier de demande : outre le formulaire de demande, sont en principe seulement exigées quatre pièces (sauf certains cas particuliers) : un justificatif de domicile, le RIB, le contrat d'achat ou de location, la copie du certificat d'immatriculation. Un modèle de simplification administrative.

En second lieu, pour simplifier la vie des acquéreurs, l'article 7 prévoit qu'ils ont le choix entre demander l'aide à l'Agence de services et de paiement après avoir acheté la voiture, ou bénéficier directement de la réduction auprès du vendeur, qui se fait ensuite rembourser par l'administration. Ce second dispositif nécessite que le vendeur ait conclu une convention avec l'ASP et on peut penser que la grande majorité des vendeurs se sont précipités pour obtenir de telles conventions puisque cela permet d'afficher un prix de véhicules diminué du montant de l'aide, soit 5000 puis 7 000 euros.

Signalons enfin que ce dispositif d'aide a été remplacé par un décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014 instituant une aide à l'acquisition et à la location des véhicules peu polluants, dispositif qui s'inscrit dans la continuité du précédent. Il a cependant été précisé, notamment pour indiquer que l'acquéreur s'engage à ne pas céder le véhicule dans les six mois ou avant qu'il ait parcouru 6000 km. La protection des deniers publics y a gagné, et le dispositif a mécaniquement perdu en simplicité.

C'est dans le cadre de ce système idyllique organisé par le décret de 2007 que ce que l'on pouvait craindre est arrivé : il y a semble-t-il eu des fraudes. Les faits de l'espèce laissent ainsi penser qu'il pourrait y avoir eu fraude, même si vous n'avez pas à en juger, l'intéressé n'étant même pas partie à l'instance. En mars 2013, s'est créée une société New Car 69, qui a pour objet la vente et la location de véhicules. Immédiatement après, entre avril et juin, elle acquiert auprès de Nissauto, vendeur automobile lié au groupe Nissan et conventionné avec l'ASP, une flotte de trente et un véhicules électriques propres Nissan. Il n'est pas contesté que le vendeur a demandé toutes les pièces exigées par la réglementation et vérifié que le demandeur était bien éligible au regard de ces éléments. Il a donc avancé les 217 000 euros de bonus et l'ASP a accepté de les lui rembourser.

Un an après, l'ASP, probablement échaudée par certains cas de fraude, contacte Nissauto pour lui demander de se renseigner pour savoir si New Car 69 était encore propriétaire des véhicules et, au cas où les automobiles auraient été cédées, d'obtenir un « certificat de cession », pour s'assurer que les véhicules ont bien été revendus comme véhicules d'occasion. Nissauto a alors accepté de contacter le gérant de la société et a obtenu par téléphone, visiblement par une indiscretion, l'information que les véhicules avaient été revendus. Il a demandé les certificats de vente mais la société ne lui a jamais rien transmis et personne n'a plus répondu. Nissauto a transmis à l'ASP les informations qu'il avait pu obtenir.

Vous n'avez pas à déterminer aujourd'hui si New Car 69 a fraudé en achetant ces véhicules en bénéficiant du bonus pour les revendre immédiatement comme véhicules neufs, mais le dossier montre que c'est possible. Il ressort des pièces fournies par l'ASP en appel, que cette société n'a semble-t-il jamais déposé ses comptes et que ses capitaux propres s'élèvent à 1000 euros. Tous ces éléments, Nissauto ne pouvait les avoir puisqu'elle a eu affaire à une société qui venait de se constituer et qu'ils n'étaient pas requis, mais *a posteriori*, la fraude semble probable, même si Nissauto a bien sûr défendu devant les juges du fond qu'il était possible, un an après, que les véhicules aient été revendus comme véhicules d'occasion. Dans ce contexte, il était légitime que l'ASP veuille s'en assurer et, le cas échéant, ordonne le remboursement du bonus.

Mais à qui devait-elle le demander ?

En premier lieu, bien entendu, au fraudeur, c'est-à-dire à la société New Car 69. Cette société aurait d'ailleurs pu se faire payer les 31 bonus directement auprès de l'ASP puisqu'elle avait comme objet social la location de véhicules, qu'elle avait fourni toutes les pièces exigées et qu'elle avait donc droit au bonus. A moins de caractériser une intention de fraude, ce qui est toujours difficile, un refus d'accorder l'aide était illégal. L'ASP n'aurait alors pas eu d'autre choix que de se retourner contre le bénéficiaire, pour méconnaissance des conditions d'utilisation de la prime.

En second lieu, l'ASP peut-elle se retourner contre le vendeur d'automobiles, Nissauto ? Ni la loi, ni les règlements, ni la convention n'organise un système où le vendeur de véhicules serait responsable de plein droit ou devrait garantir une méconnaissance par le bénéficiaire du bonus de l'interdiction de revendre immédiatement le véhicule. Nissauto est donc soumis à une simple responsabilité pour faute, au regard des obligations qui résultent de l'arrêté du 26 décembre 2007 et de la convention. Il y est indiqué que le vendeur de véhicule instruit le dossier, conserve les pièces, qui sont listées en annexe et reprennent en fait la liste de l'arrêté, et s'assure de l'éligibilité du demandeur. Le vendeur se soumet aux contrôles sur pièces de l'ASP et il est indiqué que si des bonus sont attribués à des personnes n'étant pas éligibles, cela constitue une anomalie grave qui peut conduire à des contrôles sur place, à l'émission d'un titre exécutoire de remboursement des sommes versées et à la rupture de la convention.

En l'espèce, un tel titre, ordonnant un remboursement de 217 000 euros, a été émis le 13 août 2014. La société Nissauto l'a attaqué mais son recours a été rejeté tant en première instance, par le tribunal administratif de Lyon le 29 septembre 2016, qu'en appel, par la cour administrative d'appel de Lyon le 10 août 2018. Elle se pourvoit en cassation.

La cour administrative d'appel a estimé que l'ASP avait pu légalement demander à Nissauto de lui fournir les certificats de cession des 31 véhicules par la société New Car 69 et, en l'absence de transmission de ces pièces, estimer que Nissauto ne pouvait justifier de ce que New Car 69 remplissait les conditions pour bénéficier du bonus et devait donc rembourser le montant des aides perçues par celui-ci. Il nous semble, comme le soutient le pourvoi, que la cour a commis une erreur de droit en exigeant cette pièce de Nissauto, qui n'a pas trait aux contrôles effectués au moment de la vente du véhicule et de l'avance de l'aide, mais au comportement postérieur de l'acheteur. Dans son argumentation, Nissauto fonde l'erreur de droit sur deux éléments.

Le premier tiendrait au caractère limitatif des pièces mentionnées par la convention, qui reprennent celle de l'arrêté. Ce point ne nous arrête pas, car vous jugez en principe qu'une liste de pièces n'est pas limitative et que l'administration peut en demander d'autres si cela apparaît nécessaire pour vérifier le respect de conditions légales (CE, 22 juillet 2016, *Ministre de l'intérieur c/ M. R...*, n° 397345, T.). Ce n'est que lorsqu'un texte prévoit ou entend prévoir une liste limitative que vous jugez que l'administration doit obligatoirement statuer au vu des seules pièces prévues par la réglementation (CE, sect., 15 févr. 2019, *Cne de Cogolin*, n° 401384, Rec.). Nissauto instruisant la demande d'aide en lieu et place de l'administration, il lui appartient d'être vigilant et de demander les éléments d'informations complémentaires s'ils sont nécessaires. Par exemple, aucun élément ne figurait dans la liste pour s'assurer que l'objet social de la société était compatible avec son achat : une société dont l'objet social était limité à la vente de véhicules neufs n'était pourtant pas éligible au bonus, sauf pour les véhicules destinés à son utilisation personnelle. Une obligation de résultat pèse sur le vendeur au regard de la liste des pièces figurant dans l'arrêté, mais elle est complétée, nous semble-t-il, par une obligation de moyen lui imposant une certaine vigilance dans l'attribution des bonus. Ces vérifications complémentaires ne peuvent cependant être exigées que ponctuellement, lorsqu'un élément fait objectivement naître un doute : la liste réglementaire des pièces à fournir est en principe suffisante et calibre les vérifications exigibles. Or en l'espèce, à aucun moment, ni l'ASP, ni la cour ne reproche à Nissauto un défaut de contrôle au moment de la vente des véhicules et de l'avance de l'aide. Cette branche du moyen nous semble donc infondée et à la limite de l'inopérance, même si votre décision pourrait opportunément préciser ce point pour inciter les vendeurs à la vigilance.

Le deuxième argument du pourvoi tient au fait qu'on demande à Nissauto de fournir des pièces qui sont par définition postérieures à la vente de la voiture. Il nous semble en effet qu'il faut distinguer deux choses. D'une part, il y a les conditions réglementaires d'obtention du bonus au moment où l'on achète la voiture, conditions très faibles, qui tiennent surtout aux caractéristiques du véhicule acquis et à l'existence d'un établissement en France. Il appartenait à Nissauto de vérifier qu'elles étaient remplies et elles l'étaient. D'autre part, il y a un engagement que prend le bénéficiaire du bonus, engagement de ne pas revendre le véhicule sans l'avoir utilisé, « *en tant que véhicule neuf* », qui est aujourd'hui durci en interdiction de revendre dans les six mois ou pour une distance parcourue inférieure à 6000 km. Par définition, le respect de cet engagement ne peut, en principe, faire l'objet d'une vérification exhaustive par le vendeur de l'automobile au moment de la vente, sauf à sonder les reins et les cœurs. En revanche, vous jugez régulièrement, pour les aides, notamment fiscales, qui sont versées sous engagement, que le non-respect de l'engagement entraîne obligation de reverser l'argent perçu (v. par ex. CE, 8 juin 2015, Min. chargé du budget, n° 376861, T. ; CE, 24 nov. 2010, M. et Mme A..., n° 324205, T.).

Il nous semble donc que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'ASP pouvait exiger de Nissauto de garantir le respect de l'engagement de non revente des véhicules, en justifiant qu'ils sont encore en possession de l'acheteur ou en produisant des certificats de revente comme véhicule d'occasion. Nissauto n'a pas à savoir où sont les véhicules, qui peuvent aussi bien être partis à l'autre bout de la planète, ni à exiger de son client une justification de non vente ou un certificat de vente. Comme le dit vigoureusement Nissauto dans son mémoire, il n'a aucun titre juridique pour exiger ces pièces. La mission que l'ASP

estime lui avoir confiée par la convention est impossible. Et il n'y a d'ailleurs rien de tel, ni dans les textes réglementaires, ni dans la convention. Si l'ASP souhaite mettre le remboursement à la charge de Nissauto, elle doit établir que celui-ci a manqué à ses obligations **au moment où il a vendu la voiture**. Or, nous vous le disions, rien de tel n'a été établi, ni même allégué, ni par l'ASP ni par la cour.

Dans un tel cas, il appartient en principe à l'ASP de se retourner contre l'acheteur. C'est évidemment plus difficile, mais ce n'est pas non plus impossible, puisque le gérant de la société peut être responsable en cas de faute et que, dans certaines conditions, même l'associé d'une société par action simplifiée peut voir sa responsabilité personnelle engagée. S'il y a fraude, le gérant en question peut donc engager sa responsabilité personnelle, surtout qu'il semble que la société soit ici unipersonnelle. En l'espèce, rien au dossier ne témoigne de démarches de l'ASP pour récupérer cet argent auprès du supposé fraudeur.

Une dernière précision pour vous indiquer qu'il ne nous semble possible pour l'ASP de reprocher à un vendeur de véhicules d'avoir avancé le bonus alors qu'il était déjà établi, au moment de la vente, que l'acheteur allait le revendre comme véhicule neuf. Il nous semble que cela peut recouvrir deux hypothèses : celle où l'objet social de la société serait limité à la vente de véhicules neufs, et qu'elle achèterait un nombre de véhicule supérieur à ce que requiert son usage personnel ; celle où des éléments objectifs font craindre une fraude. Vous pourriez donc vous interroger sur une substitution de motif.

Celle-ci serait particulièrement puissante puisqu'elle consisterait à substituer ce motif non seulement aux motifs de la cour mais aussi à celui du titre exécutoire. Signalons d'ailleurs que le titre exécutoire était déjà fondé sur un motif erroné en fait puisque les 217 000 euros de remboursement étaient justifiés par la soi-disant production des certificats de cession montrant une cession comme véhicules neufs. Or il est établi au dossier et admis par l'AFP que les certificats de cession n'ont jamais été produits : Nissauto a simplement téléphoné à son client et obtenu par téléphone, un an après, l'information que les véhicules avaient été revendus et a transmis cette information à l'ASP par courriel, en lui donnant les coordonnées de l'acheteur, ce qui permettait à l'ASP de contrôler la situation directement auprès du fraudeur potentiel. L'arrêt de la cour procède donc déjà d'un redressement du motif du titre exécutoire.

Surtout, cette substitution de motif n'est pas demandée : la thèse défendue encore devant vous par l'ASP consiste à bien à soutenir que le vendeur de véhicule doit pouvoir justifier, en l'espèce un an après la vente, de ce que son client respecte la condition de non revente comme véhicule neuf. Selon le mémoire de l'ASP, lorsque le vendeur avance le bonus écologique, il est, nous citons, « *substitué à l'acquéreur (...). En cas d'octroi irrégulier, l'ASP ne peut donc que se retourner contre le concessionnaire* » (nous soulignons), ce qui impliquerait que l'ASP ne peut même pas se retourner contre le fraudeur lui-même. Il est également soutenu que le concessionnaire doit « *indépendamment des conditions d'éligibilité en amont du versement du bonus écologique, (...) s'assurer a posteriori que les véhicules n'ont pas été revendus comme neufs (...).* », et que « *la société Nissauto ne saurait utilement se prévaloir de la difficulté pour le concessionnaire de pouvoir contrôler a posteriori ce que l'acquéreur aura fait du véhicule* », car elle dispose d'une action récursoire contre son client. Si vous êtes d'accord avec nous pour estimer que l'ASP ne peut pas exiger, en l'état des textes, le suivi par Nissauto

du devenir des véhicules vendus, il nous semble donc important de censurer cette erreur de droit.

Enfin, à supposer qu'un redressement des motifs de la cour vous semble envisageable, pour passer du reproche consistant à ne pas produire les certificats de cession au reproche consistant à ne pas avoir effectué les contrôles corrects au moment de la vente du véhicule, une telle faute n'est pas établie par les pièces du dossier. Les éléments postérieurs recueillis par l'ASP laissent effectivement craindre une fraude, mais il n'est pas évidemment qu'on puisse reprocher à Nissauto de ne pas l'avoir repérée. S'agissant de l'objet social de Newcar 69, il était habilement large et incluait tant la vente que la location de véhicules, ce qui était compatible avec l'aide. Surtout l'arrêté ministériel avait fait le choix de ne pas demander aux sociétés achetant des véhicules de produire un K-bis ou de fournir la moindre information sur elles-mêmes. Seul le nombre de véhicules acquis pouvait justifier une certaine vigilance mais on peut aussi estimer que Nissauto, contacté par un professionnel de l'automobile qui veut constituer une flotte de véhicules électriques, n'ait pas estimé qu'il y avait suspicion de fraude. L'ASP estime que Nissauto aurait dû spontanément demander à Newcar 69 une attestation sur l'honneur de respecter la réglementation, mais cette obligation n'a été prévue que par un arrêté du 29 décembre 2017, qui a durci le dossier de demande pour bénéficier de l'aide. Cette obligation n'était donc pas applicable à l'espèce, et ce n'était pas à Nissauto de pallier les défauts de la réglementation administrative en inventant cette formalité, dont nous doutons d'ailleurs qu'elle aurait arrêté un véritable fraudeur.

En conclusion, le dossier donne le sentiment que l'administration ne peut pas gagner sur les deux tableaux : elle ne peut pas en amont, créer un système particulièrement souple, ou toute personne établie en France achetant un véhicule électrique bénéficie, directement auprès du vendeur, d'un important bonus écologique, y compris les sociétés et y compris les professionnels de la location automobile ; et en aval, estimer qu'il résulterait de l'économie du système que les vendeurs de voitures doivent pouvoir garantir sur leurs deniers personnels du respect par les acheteurs de leur obligation de non revente comme véhicule neuf, et que c'est à eux qu'il appartient de se retourner contre l'acheteur fautif, et non à l'administration. Le bon équilibre nous semble donc d'affirmer qu'une vigilance particulière pèse sur le vendeur d'automobile pour vérifier les conditions d'octroi du bonus mais qu'il ne peut, après la vente, être tenu comptable du respect par le bénéficiaire de ses engagements.

Nous concluons donc à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Lyon, et à ce que l'ASP verse 3 000 euros au requérant en remboursement de ses frais (art. L. 761-1 du CJA), les conclusions analogues du défendeur devant être rejetées.