N° 418175
Ministre de l'agriculture et de
l'alimentation c/ EARL du Coteau

3^e et 8^e chambre réunies
Séance du 20 janvier 2020
Lecture du 7 février 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

Quel est le point de départ de la prescription de l'action en paiement d'une subvention ? A cette question apparemment banale, votre jurisprudence n'a pas encore apporté de réponse et l'affaire qui vient d'être appelée en est l'occasion.

L'EARL du Coteau exerce une activité d'élevage de vaches laitières dans le département des Ardennes. Par une décision du 30 novembre 2005, le préfet de ce département lui a attribué une aide financière d'un montant maximum prévisionnel de 14 338,80 euros, réparti à parts égales entre l'Etat et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), pour la modernisation d'un bâtiment d'élevage. Le 20 octobre 2007, l'EARL a déclaré l'achèvement des travaux et le 8 novembre 2007, elle a adressé à la préfecture une demande de paiement, portant sur l'intégralité de la subvention car aucun acompte n'avait été payé. Puis, pendant six ans, plus rien ne se passe, sans qu'aucune des parties n'ait apporté devant les juges du fond ou devant vous un commencement d'explication de ce long silence. Il faut attendre le 9 décembre 2013 pour que la direction départementale des territoires (DDT) adresse à l'EARL un courrier lui indiquant qu'après vérification, son exploitation ne respectait pas les normes relatives à la gestion des eaux de la salle de traite à la date de la demande de paiement et qu'en conséquence, elle n'était pas éligible à la subvention, tout en l'invitant à présenter des observations. Après une visite sur place le 22 décembre 2014, le préfet a prononcé le 5 janvier 2015 une décision de déchéance totale de l'aide.

L'EARL a saisi le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne afin qu'il annule cette décision et qu'il condamne l'Etat à lui verser la somme de 14 338,80 euros. Par un jugement du 29 juin 2016, le tribunal a rejeté la requête au motif que la créance était prescrite en application de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, en retenant comme point de départ de la prescription le 30 novembre 2005, date de l'arrêté attributif de la subvention. Par un arrêt du 14 décembre 2017, la cour administrative d'appel de Nancy a jugé que la prescription ne pouvait justifier légalement le retrait de la subvention et, statuant par l'effet dévolutif de l'appel, considéré que l'administration n'établissait pas le non-respect des

conditions d'attribution. Elle a donc condamné l'Etat à payer la somme demandée. C'est l'arrêt attaqué par le ministre de l'agriculture.

1. Vous accueillerez l'unique moyen du pourvoi, tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son arrêt en omettant de se prononcer sur la prescription en ce qui concerne les conclusions pécuniaires. La demande introduite par l'EARL devant le TA de Châlons-en-Champagne comportait deux volets : d'une part, des conclusions d'excès de pouvoir tendant à l'annulation de la décision de retrait de la subvention ; d'autre part, des conclusions pécuniaires tendant au paiement des sommes dues en application de la décision d'attribution de la subvention. Ces dernières conclusions ne se présentent pas sur le terrain d'une demande d'injonction en exécution de l'annulation de la décision de retrait, l'article L. 911-1 du code de justice administrative n'ayant jamais été mentionné devant les juges du fond. Elles relèvent d'une action en règlement de sommes impayées, dues par l'administration en application d'une de ses décisions¹. La cour a considéré à juste titre que pour le volet excès de pouvoir, la prescription ne pouvait être utilement invoquée. En revanche, elle devait l'examiner pour le volet pécuniaire, ce qu'elle n'a pas fait. Vous annulerez donc l'article 2 de l'arrêt attaqué et réglerez l'affaire au fond dans cette mesure.

2. L'annulation du jugement de première instance, pour un motif tenant au bien-fondé du jugement, et de la décision du préfet du 5 janvier 2015 n'étant pas remises en cause, vous statuerez alors par l'effet dévolutif de l'appel sur les conclusions pécuniaires de l'EARL et devrez-vous prononcer sur la prescription. Rappelons que la créance revendiquée par l'EARL se rattache pour moitié à des crédits d'Etat et pour moitié à des crédits du FEOGA. Nous examinerons d'abord la prescription de la « part Etat », pour laquelle l'applicabilité de la loi du 31 décembre 1968 n'est pas douteuse, avant de traiter de la « part FEOGA ».

2.1. Selon l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 : « *Sont prescrites, au profit de l'Etat (...) toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.* »

Dans le dernier état de leurs écritures, les parties exposent les thèses suivantes :

- Le ministre n'est pas très explicite sur le point de départ de la prescription, même si l'on comprend qu'il le situe comme l'avait jugé le tribunal au 30 novembre 2005. Il soutient surtout que la demande de paiement du 8 novembre 2007 a interrompu la prescription et fait ainsi courir à nouveau un délai de quatre ans, conformément à l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968. Celui-ci débutant à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de l'interruption, il aurait expiré le 1^{er} janvier 2012² ;
- Selon l'EARL, dès lors que la décision d'attribution de la subvention prévoyait à sa charge des engagements d'une durée de cinq ans, consistant notamment dans la poursuite de l'activité agricole et le respect des normes environnementales, le droit au versement de la subvention n'a été définitivement acquis qu'à l'issue de ce délai, soit le 30 novembre 2010,

¹ Sur cette notion d'action en paiement, qui relève du plein contentieux tout en se distinguant d'une action en responsabilité, cf. notamment CE, 4 février 2013, *Commune de Molières-sur-Cèze*, n° 346154, Tab. et les conclusions de Vincent Daumas ; S. Austray et al., « L'action en paiement en contentieux administratif », AJDA 2019 p. 1143.

² L'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 disposant que le délai de quatre ans

date qui constituait le point de départ de la prescription. En outre, le courrier du préfet du 9 décembre 2013 avertissant l'EARL du non-respect des conditions d'attribution et la réponse de l'EARL du 20 décembre 2013 réitérant la demande de paiement constitueraient des causes d'interruption, de sorte que la créance ne serait pas prescrite.

L'argumentaire des parties combine donc des considérations sur le point de départ et sur l'interruption de la prescription, mais c'est en toute logique par le point de départ qu'il faut commencer. A partir de quand les droits au versement d'une subvention sont-ils acquis, pour reprendre les termes de l'article 1^{er} de la loi de 1968 ? A partir de l'acte attributif de la subvention, vous dit le ministre. A partir du moment où il peut être affirmé que l'ensemble des conditions d'attribution ont été respectées, vous dit l'EARL. Nous vous proposerons de retenir une solution intermédiaire, fondée sur la date d'exigibilité de la subvention, c'est-à-dire la date à partir de laquelle le bénéficiaire est en droit d'en exiger le paiement.

En faveur de la thèse de l'acte attributif de la subvention, il y a bien sûr votre jurisprudence selon laquelle la décision d'attribution d'une subvention crée des droits au profit du bénéficiaire (CE, 5 juillet 2010, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, n° 308615, Rec.). Mais cette même décision juge que « *de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi* ». La subvention est donc une décision créatrice de droits particulière, que l'on peut qualifier de conditionnelle : l'administration s'engage à verser certaines sommes si les conditions fixées par l'acte attributif sont respectées.

Ce caractère conditionnel découle aussi de l'économie des textes relatifs aux subventions. En vertu de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les subventions sont des contributions facultatives décidées par les autorités administratives, justifiées par un intérêt général et « *destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire* ». Une subvention peut donc être subordonnée à la réalisation d'une action qui, en règle générale, n'a pas débuté lorsque la subvention est attribuée. Dans le cas du soutien aux projets d'investissement qui nous intéresse ici, l'article 5 du décret du 16 décembre 1999³ alors en vigueur prévoit qu'aucun commencement d'exécution ne peut intervenir avant le dépôt du dossier de demande de subvention. Selon l'article 10 du même décret, la décision attributive ne fixe qu'un « *montant maximum prévisionnel* » et en vertu de l'article 13, la liquidation de la subvention n'intervient qu'ultérieurement, au vu des dépenses réelles. Pour prendre le cas le plus simple, si le projet d'investissement n'est pas réalisé, aucune subvention ne sera versée.

Le caractère conditionnel du droit né de l'acte attributif fait ainsi obstacle à ce que cet acte fasse courir la prescription. Le parallèle peut être fait avec le droit civil, l'article 2233 du code civil disposant que « *la prescription ne court pas (...) à l'égard d'une créance qui dépend*

³ Décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement. Cf. aujourd'hui l'article 5-II du décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement.

d'une condition, jusqu'à ce que la condition arrive ». Au sens de la loi du 1^{er} décembre 1968, le droit à la subvention ne peut donc être considéré comme acquis dès son attribution.

Faut-il dès lors suivre la thèse de l'EARL, qui se prévaut de la jurisprudence *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, et attendre que le respect de l'ensemble des conditions d'attribution de la subvention puisse être constaté ? En l'espèce, le bénéficiaire de l'aide s'engageait pour une durée de cinq ans à poursuivre son activité agricole, à maintenir en bon état les constructions subventionnées et à respecter les règles minimales relatives à l'environnement, à l'hygiène et au bien-être des animaux. De tels engagements d'ordre « comportemental », complémentaires à la réalisation du projet, peuvent se rencontrer dans bien des subventions. On peut penser par exemple à des aides à l'emploi qui sont versées dès la création d'une activité mais qui peuvent être remises en cause si le bénéficiaire ne maintient pas les emplois pendant une certaine durée.

La thèse de l'EARL présente une certaine cohérence car c'est en effet à l'issue de cette période probatoire que le caractère réellement créateur de droits de la subvention, au sens de la jurisprudence *T...* (CE, Ass., 26 octobre 2001, n° 197018, Rec.), est constitué. Toutefois, la concordance entre les notions d'acte créateur de droits et de droit acquis au sens de loi du 1^{er} décembre 1968 ne nous paraît pas systématique. L'encyclopédie Dalloz relève ainsi que la notion de créance acquise « *au sens de la déchéance ou de la prescription quadriennale est autonome* »⁴. Les deux régimes juridiques ont des fonctions tout à fait distinctes et qui sont même, dans une certaine mesure, symétriques. La notion d'acte créateur de droit limite dans le temps les possibilités d'abrogation ou de retrait par l'administration d'une de ses décisions, même lorsque celle-ci est illégale. La prescription limite dans le temps les possibilités d'action du bénéficiaire d'une décision pécuniaire pour revendiquer sa créance. Il serait donc curieux de faire dépendre les capacités d'action du créancier de l'administration d'une date qui se rattache bien davantage aux possibilités d'action de l'administration pour remettre en cause cette créance. En outre, cette solution présente l'inconvénient de placer le point de départ de la prescription à une date potentiellement très postérieure à celle de la réalisation de l'opération subventionnée.

En vous proposant de vous fonder plutôt sur la notion d'exigibilité, nous nous inscrivons dans les solutions les plus classiques. Dans sa thèse de référence sur *Le point de départ de la prescription*⁵, la professeure Julie Klein écrit qu'il « *n'est aujourd'hui plus guère contesté que la prescription de l'action en paiement d'une créance contractuelle court non pas du jour de la naissance de la créance mais du jour où elle devient exigible* » (§ 238). Selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation, « *le point de départ du délai à l'expiration duquel une action ne peut plus s'exercer se situe à la date d'exigibilité de l'obligation qui lui a donné naissance* » (cf. notamment Ass. Plen., 6 juin 2003, Bull. ass. plen. 6).

Plusieurs de vos propres décisions rendues sur le fondement de la loi du 31 décembre 1968 retiennent que le point de départ de la prescription est fixé au début de l'exercice qui suit celui au cours duquel la créance est devenue exigible (CE, 23 mars 1966, *A...*, n° 65107, Rec. p.

⁴ Répertoire du contentieux administratif, E. Picard, « Prescription quadriennale », § 271.

⁵ Recherches juridiques, Economica, 2013.

311 ; 13 mai 1988, *Min. du budget c/ M...*, n° 67472, Rec.). Certes, elles emploient aussi l'expression de créance « certaine » (CE, Sect., 2 mars 1934, *Desmarais*, Rec. p. 1238) ou « liquide » (CE, 12 mai 1986, *Communauté urbaine de Lyon*, n° 37845, Tab.). Ces différentes expressions sont parfois regroupées par les commentateurs, l'encyclopédie Dalloz parlant ainsi des « caractères de certitude, d'exigibilité ou de liquidité que doit revêtir la créance ». Dans la configuration assez simple de la présente affaire, il n'y a pas lieu de distinguer les conséquences du choix de l'une ou l'autre de ces notions.

Deux analogies issues de votre jurisprudence nous paraissent particulièrement éclairantes :

- En matière de marchés publics de travaux, vous jugez que le point de départ de la prescription est constitué par le projet de décompte final établi par l'architecte, valant demande de paiement, et non par le décompte général signé par la personne responsable du marché (CE, 11 février 2005, *D...*, n° 249211, Tab.) ;
- En matière de fonction publique, c'est le service fait qui constitue le point de départ de la créance de l'agent public (CE, Ass., 12 avril 1972, *Sieur B...* n° 82194, Rec. ; 18 octobre 1989, *Min. c/ Mme L...*, n° 64027, Tab.).

Le droit de la gestion budgétaire et comptable publique qualifie d'ailleurs de « service fait » l'acte de certification par l'ordonnateur de la conformité de la réalisation à l'engagement juridique, opération qui est l'une des composantes de la liquidation⁶ ; cette terminologie vaut pour toutes les dépenses, y compris pour une subvention.

En conséquence, s'agissant d'une subvention d'investissement comme dans la présente affaire, c'est la demande de paiement assortie de la justification de la réalisation du projet qui constitue le point de départ de la subvention⁷. A cette date, la subvention peut être déterminée dans tous ses éléments, notamment parce que la dépense réelle, à laquelle est appliquée le taux de subvention, est connue. Si la liquidation par l'administration intervient postérieurement, sur la base des éléments communiqués par le bénéficiaire de la subvention, la créance est déjà liquide dès la demande de paiement, dans le sens où elle peut être liquidée.

En l'espèce, c'est donc le courrier de demande de paiement adressé au préfet par l'EARL le 8 novembre 2007 qui constitue le point de départ de la prescription. Aucune démarche interruptive de la prescription n'ayant été entreprise au cours du délai de quatre ans, la part Etat de la subvention était donc déjà prescrite lorsque l'EARL a saisi le tribunal administratif.

2.2. S'agissant de la part FEOGA, il faut d'abord déterminer la règle de droit applicable. La cour avait communiqué un moyen d'ordre public sur ce point et le ministre de l'agriculture avait fait valoir que l'Etat était débiteur de la part FEOGA envers l'exploitant, l'article 150.1 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes⁸, relatif au FEOGA,

⁶ Cf. l'article 31 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁷ Cf. l'article 14 du décret du 16 décembre 1999 : « *Le versement de la subvention est effectué sur justification de la réalisation du projet et de la conformité de ses caractéristiques avec celles visées par la décision attributive.* »

⁸ Cf. aujourd'hui le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) no

disposant que « *la Commission rembourse les dépenses encourues par les États membres* ». Dès lors, c'est le droit national de la loi du 31 décembre 1968 qui serait applicable également à cette part, et non la prescription quinquennale prévue par l'article 73 *bis* de ce règlement.

Vous confirmerez cette analyse sur cette question inédite. Plaide fortement en ce sens l'article 85 *ter* du règlement 2342/2002 de la Commission établissant les modalités d'exécution du règlement 1605/2002, qui prévoit que la prescription n'est interrompue que par un acte « *notifié aux Communautés* » : ceci suggère que cette règle de prescription n'est applicable qu'aux sommes dues directement par les institutions européennes. La jurisprudence de la CJUE, peu fournie, ne concerne que de telles hypothèses⁹.

Quant à la prescription quadriennale prévue par le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, que vous maniez plus fréquemment, elle ne s'applique selon ses termes même qu'en cas d'irrégularité portant préjudice au budget européen, ce qui n'est pas le cas ici puisqu'aucune somme n'a été versée.

La part FEOGA est donc prescrite selon les mêmes règles que la part de l'Etat.

PCMNC :

- à l'annulation de l'article 2 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy ;
- au rejet des conclusions de l'EARL tendant au paiement de la subvention et de ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

1296/2013, (UE) no 1301/2013, (UE) no 1303/2013, (UE) no 1304/2013, (UE) no 1309/2013, (UE) no 1316/2013, (UE) no 223/2014, (UE) no 283/2014 et la décision no 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) no 966/2012.

⁹ Cf. aussi pour une application en France, Cour des comptes, 21 mai 2015, *Chambre d'agriculture de la Guyane*, n° 72355.