**N° 428386, FranceAgriMer c/ SCEA Domaine de Cristia**

**3ème et 8ème chambres réunies**

**Séance du 23 septembre 2020**
**Lecture du 12 octobre 2020**

***A paraître aux Tables du Recueil***

# CONCLUSIONS

**Mme Marie-Gabrielle Merloz, Rapporteure publique**

1. L'affaire qui vient d'être appelée pose une question de principe mais qui n'a plus qu'un intérêt rétrospectif tenant à la compétence du directeur général de FranceAgriMer dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'aide adopté en application de l'article 7 du règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole.

Le 22 juillet 2009, la société civile d'exploitation agricole (SCEA) Domaine de Cristia, exploitation viticole implantée dans le Vaucluse, a déposé une demande de subvention au titre des aides à l'investissement, financées par le fonds européen agricole de garantie (Feaga), en application des règlements (CE) n° 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole et n° 555/2008 de la Commission du 27 juin 2008 fixant les modalités d'application de ce règlement, en ce qui concerne les programmes d'aide, les échanges avec les pays tiers, le potentiel de production et les contrôles dans le secteur vitivinicole. Par une décision du 25 mai 2010, le directeur général de FranceAgriMer lui a attribué une subvention de presque 100 000 euros, versée le 14 décembre suivant. Mais par un titre exécutoire émis le 29 septembre 2014 à l'issue d'un contrôle et après l'avoir mise à même de formuler ses observations, ce dernier lui a réclamé le reversement intégral de cette somme, assortie des intérêts légaux, au motif qu'elle avait méconnu l'une des conditions d'attribution de cette aide en débutant les travaux de construction d'un bâtiment métallique destiné à traiter les récoltes avant le dépôt de sa demande d'aide.

Son recours gracieux rejeté, la société a porté le litige devant le tribunal administratif de Nîmes qui, par un jugement du 28 février 2014, a estimé que la créance de FranceAgriMer était prescrite. Par un arrêt du 21 décembre 2018, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par FranceAgriMer contre ce jugement. Après avoir censuré le motif retenu par les premiers juges au bénéfice des précisions apportées entretemps par la Cour de justice de l'Union européenne sur les

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

règles de prescription, elle y a substitué un autre motif d'annulation tiré d'une incompétence du directeur général de FranceAgriMer. Elle a estimé qu'il n'avait « *pu légalement fonder la récupération de l'aide accordée sur la circonstance qu'elle avait débuté les travaux de réalisation des investissements moins d'un mois avant la date qui lui a été notifiée à cet effet, quand bien même cette condition avait été reproduite dans le formulaire de demande d'aide* ». C'est l'arrêt que FranceAgriMer conteste devant vous en soulevant un unique moyen d'erreur de droit tiré de ce que la compétence du directeur général ne faisait aucun doute.

2. La réponse à apporter de cette question est à rechercher dans l'articulation des textes européens et nationaux.

Les deux règlements déjà mentionnés alors applicables posent le principe de diverses aides dans le secteur vitivinicole, dont des aides à l'investissement. Ils confèrent toutefois aux Etats membres une large latitude pour la mise en œuvre de ces programmes d'aides, spécifiquement s'agissant des conditions d'éligibilité.

C'est ainsi du côté du droit interne qu'il convient de porter le regard. A l'époque du litige, un décret du 16 février 2009[1] a défini le cadre général des modalités de mise en œuvre des mesures retenues au titre du plan national d'aide au secteur vitivinicole. Il confie la mise en œuvre du programme d'aide à l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture, auquel a succédé FranceAgriMer, mais se borne à renvoyer à des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et du budget le soin de préciser les « *conditions et les modalités d'attribution des aides* », en ce compris les aides à l'investissement.

Un arrêté a été pris en ce sens le 17 avril 2009[2]. L'article 4 définit « *les dépenses admissibles visées aux articles 17 et 18 du règlement (CE) n° 555/2008* » et donne compétence au directeur de FranceAgriMer pour fixer, par circulaire, « *la liste des investissements éligibles* ». L'article 6 encadre les conditions de mise en œuvre du programme d'aide tout en renvoyant à la circulaire du directeur de FranceAgriMer le soin de « *préciser* » les dispositions de cet article. L'article 8 *bis* relatifs aux contrôles prévoit, mais uniquement dans sa rédaction issue d'un arrêté du 22 juillet 2010, l'annulation de l'aide et l'application d'une sanction en cas de non-respect du délai de démarrage des travaux tel que prévu par la circulaire.

---

[1] Décret n° 2009-178 définissant conformément au règlement n° 555/2008 de la Commission du 27 juin 2008 les modalités de mise en œuvre des mesures retenues au titre du plan national d'aide au secteur vitivinicole financé par les enveloppes nationales définies par le règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2008.

[2] Arrêté définissant les conditions de mise en œuvre de la mesure de soutien aux investissements éligibles au financement par les enveloppes nationales en application du règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Aucune de ces dispositions ne fixe de condition sur la date de commencement des travaux. Ce n'est que dans une circulaire du 26 mai 2009[3] que le directeur général de FranceAgriMer indique que « *la demande doit impérativement être présentée avant tout début des travaux, notion correspondant à la date du premier acte juridique passé pour la réalisation du projet…* »[4]. Cette condition a été réitérée en substance dans une décision du 17 février 2010[5], annulant et remplaçant cette circulaire, exigeant que la demande bénéficie « *impérativement d'une autorisation de démarrage des travaux, dont la date est mentionnée dans l'accusé de réception, avant tout début d'exécution du projet, c'est-à-dire avant le premier acte juridique passé pour la réalisation du projet…* ».

Nous terminerons cette présentation liminaire par deux remarques. La première est que cette règle est relativement classique en matière d'aides. On la retrouve dans d'autres dispositions sectorielles, non applicables au présent litige, notamment dans le décret du 24 novembre 2009 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural[6], dans le décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement[7], auquel s'est substitué le décret du 25 juin 2018[8], ou encore dans les lignes directrices concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole[9].

La seconde est que la question de compétence qui vous est soumise ne s'est plus posée à compter de 2013. Dans sa rédaction issue du décret du 19 février 2013[10], l'article 2 du décret du 16 février 2009 confie expressément au directeur général le soin de préciser, par décision, « *les conditions et modalités d'attribution* » de certaines aides, dont les « *aides aux investissements, lorsque la demande a été déposée à compter du 1er janvier 2013* ». Et elle ne se pose plus davantage dans l'état actuel du droit puisqu'une disposition équivalente a été adoptée par le décret du 11 septembre 2018 relatif au programme d'aide national au secteur vitivinicole pour les exercices financiers 2019 à 2023[11] (voir son article 1er).

3. Le cadre général ainsi tracé, nous pouvons en venir à l'examen de l'argumentation développée par le pourvoi.

---

[3] n° 2009-07
[4] Voir le dernier alinéa du 1° du V relatif à la constitution des demandes de soutien financier.
[5] n° 2010-05
[6] n° 2009-1452 (art. 1er)
[7] n°99-1060 (art. 8)
[8] n° 2018-514 (art. 5)
[9] Lignes directrices du 1er février 2000 de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole (2000/C 28/02) (point 3.6) ; lignes directrices du 1er juillet 2014 de l'Union européenne concernant les aides d'Etat dans les secteurs agricole et forestier e dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01) (point 3.4, § 70)
[10] n° 2013-148
[11] n° 2018-787

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

3.1. Nous passerons rapidement sur les deux premiers terrains invoqués qui ne nous paraissent pas pouvoir fonder la compétence du directeur général de FranceAgriMer.

Il est tout d'abord difficile de déduire des règlements européens précités une condition implicite tenant à l'absence de démarrage des travaux avant la demande d'aide, qu'il s'agisse de leur lettre ou de leur esprit. Ainsi que vous l'avez jugé dans vos décisions *Association « Avenir de la langue française »* (CE, 30 juillet 2003, n° 245076, Rec. p. 347 et 27 juillet 2006, n° 281629, Rec. p 380)[12], s'il appartient aux autorités administratives, sous le contrôle du juge, de respecter et faire respecter les normes supérieures, c'est en principe dans le respect des règles de compétence de droit interne, sans donc, par exemple, qu'il y ait là motif pour elles à empiéter sur la compétence du législateur et à édicter des dispositions réglementaires se substituant à des dispositions législatives.

Nous croyons ensuite que seule une lecture constructive de l'arrêté du 17 avril 2009, auquel le décret du 16 février 2009 renvoie, permettrait d'identifier une telle habilitation. Il n'est pas douteux que l'article 4 ne peut être retenu. S'il prévoit l'intervention d'une circulaire du directeur général pour fixer la liste des investissements éligibles, cette notion renvoie, non à la possibilité de définir des règles générales d'éligibilité, mais aux catégories d'investissements éligibles. On pourrait davantage hésiter s'agissant de l'article 6, qui n'est pourtant pas invoqué par le pourvoi. Mais la lettre de ces dispositions se prête mal, à nos yeux, à une lecture extensive de l'habilitation qu'elles prévoient. Elle semble en effet circonscrite aux six conditions qui sont énumérées et limitée à leur seule mise en œuvre, quoique cette expression puisse être entendue de manière assez englobante.

La non-admission du pourvoi[13] dirigé contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 30 mars 2017, *C...* (n° 15NC01669), que FranceAgriMer ne cite que partiellement, paraît engager la solution. Notre collègue Emmanuelle Cortot-Boucher, après avoir marqué son hésitation, avait défendu l'idée que ces dispositions n'habilitaient pas FranceAgriMer à définir les conditions d'attribution de l'aide mais lui reconnaissaient seulement une compétence d'attribution, pour l'essentiel, « *opérationnelle* ». Vous n'étiez toutefois pas exactement saisis de la même question.

Enfin, la circonstance que la requérante ait pris l'engagement de ne pas avoir commencé l'exécution du projet dans le formulaire de demande d'aide est sans incidence. Cela n'en fait pas pour autant une condition compétemment édictée. Le pourvoi ne saurait à cet égard utilement invoquer votre décision du 5 juillet 2010, *CCI de l'Indre* (n° 308615, au Rec.).

---

[12] Voir également dans le même sens : CE, 7 juillet 2004, *E.U.R.L. Ecosphère et SARL Général Services applications*, n° 262645, T. p. 549.
[13] N° 411149.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

3.2. Le dernier terrain invoqué est plus intéressant. FranceAgriMer soutient que le directeur général était, en tout état de cause, habilité à fixer la condition litigieuse sur le fondement du douzième alinéa de l'article R. 621-27 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Il résulte de ces dispositions alors en vigueur[14] que : « *Pour l'exécution des missions d'organisme payeur, le directeur général prend, si nécessaire, les décisions visant à préciser les conditions de gestion et d'attribution des aides instaurées par les règlements communautaires, après avis du conseil spécialisé intéressé ou du conseil d'administration* ». Ces dispositions, depuis transférées au treizième alinéa de l'article D. 621-27 du même code, ont été reprises à l'identique à une nuance près concernant la consultation préalable « *du comité sectoriel intéressé, du conseil spécialisé intéressé ou du conseil d'administration dans les conditions prévues à l'article D. 621-6* ».

Ces dispositions nous paraissent constituer une base suffisante à la compétence du directeur général. FranceAgriMer a été agréé comme organisme payeur des dépenses financées par le Feaga[15]. Et, comme déjà dit, le décret du 16 février 2009 et l'arrêté du 17 avril 2009 confient à cet établissement la mise en œuvre du programme d'aides au secteur vitivinicole. Par ailleurs, bien que l'emploi du verbe préciser puisse faire hésiter, cet article R. 621-27 nous semble revêtir une portée générale et donc permettre d'englober toutes les conditions d'attribution des aides, y compris la possibilité d'en édicter des nouvelles.

Vous pourriez, il est vrai, hésiter à juger que la circulaire du 28 mai 2009 a bien été prise sur ce fondement. Mais, d'une part, si l'article R. 621-27 mentionne les décisions du directeur général, vous n'êtes pas liés par la dénomination de « circulaire ». D'autre part, si la circonstance qu'elle ne vise pas le CRPM est troublante, elle ne suffit pas à établir que l'article R. 621-27 de ce code ne constitue pas son fondement juridique. Vous savez en outre qu'une erreur ou une omission dans les visas d'un texte réglementaire est sans influence sur sa légalité (voyez par exemple : CE, 21 juin 1968, *Lichtenstein e.a.*, n°s 67858, 67859, T. p. 825) car les visas n'ont aucune portée juridique propre (CE, 11 mai 1979, *Min. c/ Association de défense des propriétaires fonciers et exploitants agricoles contre l'extension du Grand Vesoul*, n°s 10940, 11001, Rec. p. 207). Il en va de même de l'absence de mention de l'avis du conseil spécialisé intéressé ou du conseil d'administration. Et si cet avis n'a effectivement pas été recueilli, votre jurisprudence *Fédération des finances et affaires économiques de la*

[14] Rédaction issue du décret n° 2009-340 du 27 mars 2009 relatif à l'Agence de services et de paiement à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer et à l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer.

[15] Voyez l'arrêté du 30 mars 2009 portant agrément provisoire de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer comme organisme payeur de dépenses financées par les fonds de financement des dépenses agricoles, puis l'arrêté du 30 mars 2010 portant agrément de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer comme organisme payeur de dépenses financées par les fonds de financement des dépenses agricoles, comme l'autorisait le premier alinéa de l'article R. 621-4 du CRPM (aujourd'hui transféré à l'article D. 621-4).

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

*CFDT* (CE, Ass. 18 mai 2018, n° 414583, Rec. p. 187), qui frappe d'inopérance les moyens de vice de procédure soulevés à l'appui d'une exception d'illégalité, fait obstacle à ce qu'un tel moyen puisse être utilement soulevé.

Il ne nous paraît par ailleurs pas douteux que la décision du 17 février 2010 a bien été prise sur ce fondement, même si les visas, qui mentionnent un avis du conseil spécialisé viticole du 14 octobre 2009, omettent de citer le CRPM dans ses « *bases réglementaires* ».

Nous vous invitons donc, sans vous dissimuler la part de volontarisme dont procède ce choix, d'accueillir le moyen d'erreur de droit de FranceAgriMer.

**PCMNC :**

**- à l'annulation de l'arrêt attaqué,**
**- au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Marseille,**
**- à ce que la SCEA Domaine de Cristia verse à FranceAgriMer la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative**
**- et au rejet des conclusions présentées à ce même titre par cette dernière.**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*