

N° 451758

**Société Maison Le Star vignobles et châteaux**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 19 octobre 2022**

**Décision du 15 novembre 2022**

## **Conclusions**

**M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public**

1. Par deux conventions signées en février 2009, la société La Guyennoise, aux droits de laquelle vient la société Maison Le Star vignobles et châteaux, qui exerce une activité de négoce de vin, a obtenu une subvention dans le cadre d'un programme cofinancé par la région Aquitaine et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) en vue de financer l'agrandissement de ses surfaces de stockage. Elle a ultérieurement présenté, en décembre 2009, une demande au titre du dispositif d'aide aux investissements dans le domaine de la construction de bâtiments des entreprises vitivinicoles financé par le Fond européen agricole de garantie (FEAGA), en vue de financer le même projet, après avoir renoncé à la précédente subvention. Par une décision de juillet 2010, le directeur de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) lui a attribué une aide d'un peu plus de 550 000 euros dans le cadre d'une convention signée en août 2010. La subvention d'un montant ramené, à la suite de la remise en cause de l'éligibilité de certaines dépenses, à un peu moins de 515 000 euros a été versée à la société requérante en janvier 2012.

À la suite d'un contrôle de la mission « contrôle des opérations dans le secteur agricole » du service du contrôle général économique et financier placé auprès du ministre de l'économie et des finances<sup>1</sup>, un titre de recette lui a été notifié, en septembre 2016, imposant le reversement de la totalité de l'aide dont elle avait bénéficié, au motif que l'extension des surfaces de stockage avait été réalisée sans permis de construire et sans avoir obtenu la modification préalable de l'autorisation qu'elle détient au titre de la réglementation sur les installations classées pour la

---

<sup>1</sup> Arrêté du 7 février 2012 portant suppression d'un service à compétence nationale et création de la mission « contrôle des opérations dans le secteur agricole » du service du contrôle général économique et financier.

protection de l'environnement. Le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté la demande de la société tendant à l'annulation de ce titre de recette et à la décharge de la somme en cause. La société requérante se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux qui a rejeté son appel formé contre ce jugement.

2. Le premier moyen du pourvoi est tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que les engagements d'obtenir, avant exécution du projet, toutes les autorisations administratives nécessaires à sa réalisation et d'être à jour de ses obligations environnementales, étaient opposables au bénéficiaire de l'aide alors qu'ils n'étaient pas formellement repris dans la convention signée en août 2010.

2.1. La société bénéficiaire de l'aide a construit le bâtiment sans disposer de l'autorisation d'urbanisme nécessaire et sans avoir obtenu la modification de l'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement. Elle a certes régularisé sa situation, en juin 2012 s'agissant de l'autorisation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et en août 2013 s'agissant du permis de construire, mais cette régularisation n'est intervenue qu'après le versement l'aide en janvier 2012.

Il est vrai qu'aucune disposition des règlements européens applicables ni de la réglementation de droit interne ne prévoit que le bénéfice des aides relevant du programme d'aide aux investissements dans le secteur vitivinicole financé par le FEAGA serait subordonné à l'obtention des autorisations administratives nécessaires à la mise en œuvre des projets subventionnés et au respect des obligations environnementales s'imposant aux bénéficiaires. Les règlements (CE) n° 479/2008 du 29 avril 2008 et n° 555/2008 du 27 juin 2008 et le décret du 16 février 2009 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 ainsi que l'arrêté interministériel du 17 avril 2009 pris sur le fondement du décret du 16 février 2009 n'en disent rien.

Il est vrai aussi que la convention conclue entre la société requérante et FranceAgriMer dans le cadre de laquelle la subvention a été versée ne prévoit pas de conditions tenant au respect des autorisations d'urbanisme et environnementales nécessaires à la réalisation du projet.

2.2. Toutefois, vous avez jugé, dans votre décision du 12 octobre 2020, *FranceAgriMer*<sup>2</sup>, que cet établissement public ayant la qualité d'organisme payeur, au

sens du règlement européen du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune<sup>3</sup>, son directeur avait, en vertu des dispositions de l'article R. 621-27 du code rural et de la pêche maritime, compétence pour fixer, à l'attribution d'une subvention à l'investissement relevant du plan d'aide au secteur vitivinicole financé par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA), la condition tenant à ce que la demande soit impérativement présentée avant tout début des travaux. Vous avez ainsi reconnu un large pouvoir au directeur de FranceAgriMer pour déterminer les conditions de gestion et d'attribution des aides du secteur vitivinicole financées par le FEAGA, sur le fondement du 12<sup>e</sup> alinéa de l'article R. 621-27 devenu depuis l'article D. 621-27<sup>4</sup> du code rural et de la pêche maritime selon lequel : « *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 (...)* ».

Il nous semble que vous pourriez aisément transposer cette solution dégagée à propos de la condition tenant à ce que la demande soit présentée avant le début des travaux aux conditions en cause dans la présente affaire qui sont relatives au respect par le bénéficiaire de l'aide de la réglementation applicable aux autorisations d'urbanisme et environnementale, ce qu'ont d'ailleurs déjà admis certaines cours<sup>5</sup>.

En outre, l'obligation de respecter les prescriptions en matière d'urbanisme ou de protection de l'environnement et notamment de disposer des autorisations requises, permis de construire et autorisation environnementale, pour la réalisation d'un projet, si elle n'est pas prévue par la réglementation européenne ou par le droit interne relative à politique agricole commune, figurait explicitement dans le formulaire de demande de subvention annexé à la circulaire du directeur général de FranceAgriMer du 26 mai 2009 prise en application de l'article 6 de l'arrêté interministériel du 17 avril 2009 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 portant organisation commune du marché vitivinicole.

Par ailleurs, la circonstance qu'aucune disposition, ni des règlements européens ni de la réglementation de droit interne applicables, ne prévoit que le bénéfice des aides relevant du programme d'aide aux investissements dans le secteur vitivinicole financé par le FEAGA serait subordonné à l'obtention des autorisations

---

<sup>2</sup> CE 3/8 CHR, 12 octobre 2020, *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, n° 428386, concl. M.-G. Merloz, B.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune.

<sup>4</sup> II de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2012-972 du 20 août 2012 relatif à la délivrance de certains certificats exigés par le droit de l'Union européenne pour les échanges intracommunautaires, les importations et les exportations de produits agricoles.

<sup>5</sup> La CAA de Lyon l'a fait en matière d'exigences environnementales (CAA Lyon, 18 novembre 2019, *EARL La cave du Maître de Poste*, n° 17LY03457, C), mais votre décision de rejet du pourvoi contre son arrêt est muette sur la question (CE 3CHJS, 26 janvier 2021, *Société La Cave du Maître de Poste*, n° 437728, C).

administratives nécessaires à la mise en œuvre des projets subventionnés et au respect des obligations environnementales s'imposant aux bénéficiaires, ne nous paraît pas faire obstacle à ce que le directeur général de FranceAgriMer édicte de telles conditions, et notamment celles tenant à l'obtention du permis de construire nécessaire, d'une part, et des autorisations en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, d'autre part, par la voie de la circulaire du 26 mai 2009 prise en application de l'article 6 de l'arrêté interministériel du 17 avril 2009. Et si ces conditions ne sont pas énoncées dans le corps même de la circulaire du 26 mai 2009, y est annexé le formulaire de demande qui doit être rempli par les demandeurs, lequel énonce clairement ces conditions et précise que leur non-respect peut entraîner la restitution de l'aide, la circulaire (point V) prévoyant que « pour bénéficier d'un accusé de réception, le dossier devra au minimum être constitué » notamment « du formulaire de demande signé (y compris les engagements du demandeur) ».

Enfin, l'absence de reprise dans la convention signée entre la société bénéficiaire de l'aide et FranceAgriMer des conditions ainsi édictées par le directeur général de ce dernier, explicitement mentionnées dans le formulaire de demande dont le modèle est annexé à la circulaire du 26 mai 2009, sous forme d'engagements à signer par le demandeur, est sans incidence sur la solution du litige. L'absence de reprise des engagements du bénéficiaire dans la convention n'empêche pas de les regarder comme étant opposables à la société requérante dès lors qu'en signant sa demande de subvention elle avait pris ces engagements.

Nous estimons en conséquence que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le directeur général de FranceAgriMer était compétent pour subordonner l'octroi des aides aux conditions en question ni en considérant que ces conditions étaient opposables à la société requérante qui s'était engagée à les respecter.

**3. Les deuxième et troisième moyens du pourvoi sont relatifs à la prescription de l'action en restitution de l'aide versée malgré l'irrespect des conditions de son octroi.**

La société requérante reproche à la cour d'avoir jugé, pour écarter l'exception de prescription quadriennale, que les manquements reprochés constituaient des irrégularités continues et que le point de départ du délai de prescription devait être fixé au jour de leur régularisation.

**3.1. Vous n'ignorez pas que le règlement européen du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes<sup>6</sup> a, en cas de violation d'une disposition du droit de l'Union portant préjudice à son budget, fixé le**

---

<sup>6</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, art. 1<sup>er</sup> et 3.

délai de prescription des poursuites, en principe, à quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité<sup>7</sup>.

Pour les irrégularités continues ou répétées, le délai de prescription court à compter du jour où l'irrégularité a pris fin. Pour ces irrégularités continues, le point de départ de la prescription quadriennale est donc reporté du jour de leur réalisation au jour où elles cessent, du début de l'irrégularité à la fin de l'irrégularité.

**3.1.1.** Faisant application de ces dispositions, vous avez jugé, dans votre décision *Société Délicelait* du 28 mai 2014<sup>8</sup>, qu'en l'absence d'un texte spécial fixant, dans le respect du principe de proportionnalité, un délai de prescription plus long pour le reversement des aides accordées, seul le délai de prescription de quatre années prévu par le règlement du 18 décembre 1995 est applicable. Vous avez réitéré cette solution malgré la réforme de la prescription en matière civile en jugeant que le délai de prescription de cinq années, prévu, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008, par les dispositions à caractère général de l'article 2224 du code civil, n'est pas applicable en lieu et place du délai de prescription de quatre années précité<sup>9</sup>.

**3.1.2.** Par ailleurs, dans un arrêt du 6 octobre 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*<sup>10</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que le règlement 18 décembre 1995 doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances où la violation d'une disposition du droit de l'Union n'a été détectée qu'après la réalisation d'un préjudice, le délai de prescription commence à courir à partir du moment où tant l'acte ou l'omission d'un opérateur économique constituant une violation du droit de l'Union que le préjudice porté au budget de l'Union ou aux budgets gérés par celle-ci sont survenus, et donc à compter de la plus tardive de ces deux dates.

Par le même arrêt, la Cour de justice a dit pour droit que le règlement du 18 décembre 1995 doit être interprété en ce sens que le préjudice est réalisé à la date à laquelle la décision d'octroyer définitivement l'avantage concerné est prise.

Vous avez repris à votre compte le raisonnement de la Cour de justice et cette règle de la « double date » et de la « date la plus tardive » comme point de départ du délai de prescription en la matière dans votre décision du 15 février 2019<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Un délai inférieur qui ne saurait être inférieur à trois ans peut être prévu par des réglementations sectorielles.

<sup>8</sup> CE 3/8 SSR, 28 mai 2014, *Société Délicelait*, n° 350095, concl. V. Daumas, B.

<sup>9</sup> CE 18 mars 2020, *Société Masion Ginestet*, n° 420244, concl. L. Cytermann, B ; CE 3CHJS, 26 janvier 2021, *Société La Cave du Maître de Poste*, n° 437728, C.

<sup>10</sup> CJUE, 6 octobre 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und-export c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, aff. C-59/14 ; CJUE, 2 mars 2017, *Glencore Céréales France*, aff. C-584/15, pt. 48.

<sup>11</sup> CE 3/8 CHR, 15 février 2019, *Établissement public national des produits de l'agriculture et de la mer*, n° 409211, B ; CE 3CHJS, 26 janvier 2021, *Société La Cave du Maître de Poste*, n° 437728, C.

**3.1.3.** En outre, selon l'arrêt de la Cour de justice du 11 juin 2015, *Pfeifer & Langen GmbH*<sup>12</sup>, en application du même règlement du 18 décembre 1995, le point de départ du délai de prescription de la poursuite des irrégularités est fixé au jour de la réalisation de l'irrégularité commise par le bénéficiaire, sauf pour les irrégularités continues ou répétées pour lesquelles il est fixé au jour où l'irrégularité prend fin, quelle que soit la date à laquelle l'organisme payeur a pris connaissance de cette irrégularité.

Et une irrégularité doit être considérée comme continue lorsque l'omission à l'origine de la violation de la disposition du droit de l'Union concerné se poursuit dans le temps<sup>13</sup> et comme répétée lorsqu'elle est commise par un opérateur qui tire des avantages économiques d'un ensemble d'opérations similaires qui enfreignent la même disposition du droit de l'Union<sup>14</sup>.

**3.2.** Nous sommes d'avis qu'en l'espèce l'irrégularité commise est une irrégularité continue.

La thèse du pourvoi selon laquelle elle serait ponctuelle, et ultimement caractérisée dès la date de démarrage des travaux, fait mine de considérer que l'irrégularité consiste seulement à avoir méconnu l'obligation de disposer des autorisations avant le démarrage des travaux, alors que l'obligation inclut aussi, *a fortiori*, le fait d'être en règle y compris après le démarrage des travaux et pendant toute la durée de leur exécution. Contrairement à ce qui est soutenu par la société requérante, l'irrégularité commise ne porte pas sur une formalité procédurale devant être accomplie avant une certaine date (la délivrance des autorisations avant la date de commencement des travaux). En l'espèce, aucune disposition ou stipulation n'imposait au demandeur de transmettre des documents justificatifs à FranceAgriMer avant la date de commencement des travaux ; l'obligation qui n'a pas été respectée est une obligation de fond, non une obligation déclarative, ce qui rend peu pertinents les précédents dont se prévaut le pourvoi dans lesquels l'irrégularité consiste uniquement à ne pas avoir produit dans les délais requis des documents exigés par la réglementation, ce dont il se déduit que cette irrégularité est entièrement réalisée dès lors que la date butoir pour les produire est dépassée<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> CJUE, 11 juin 2015, *Pfeifer & Langen GmbH*, aff. C-52/14.

<sup>13</sup> CJCE, 2 décembre 2004, *José Martí Peix c/ Commission*, aff. C-226/03, pt. 17.

<sup>14</sup> Arrêt précité *Pfeifer & Langen* ; ou encore, bien que ne distinguant pas irrégularité continue et irrégularité répétée : CJCE, 11 janvier 2007, *Vonk Dairy Products*, aff. C-279/05, pts. 41 et 44 ; CJUE, 2 mars 2017, *Glencore Céréales France*, aff. C-584/15 ; V. également pt. 40 des concl. de l'avocat général M. Pedro Cruz Villalon dans l'affaire *Fira Ernest Kollmer*, préc.

<sup>15</sup> Les affaires citées par le pourvoi sont relatives à des défauts de communication de documents auprès de l'administration dans le délai imparti, et dans ce cas l'irrégularité est entièrement réalisée dès lors que la date butoir pour produire les justificatifs est dépassée (V. par ex. CE, 2 avril 2015, *FranceAgriMer*, n° 371042, B ; CE, 28 mai 2014, *FranceAgriMer*, n° 356932, B ; dans le même sens : TPI, 15 octobre 2008, *Le Canne c/ Commission*, T-375/05).

Il est vrai que nous ne sommes pas ici en présence d'une aide allouée au fur et à mesure de la réalisation de l'action subventionnée, où chaque versement est entaché de l'irrégularité qui se poursuit<sup>16</sup>. Mais, le fait qu'il s'agisse d'une opération ponctuelle n'empêche pas de considérer qu'une irrégularité dans sa mise en œuvre, y compris par méconnaissance d'une formalité qui doit être un préalable, revêt un caractère continu. Vous jugez ainsi, comme la Cour de justice, que l'irrégularité tenant au défaut de passation d'un marché public pour sélectionner le prestataire exécutant l'action subventionnée doit être regardée comme continue tout au long de l'exécution de cette prestation<sup>17</sup>.

Cette solution rejoint d'ailleurs celle retenue par la chambre criminelle de la Cour de cassation en matière de droit pénal de l'urbanisme : elle juge en effet que la réalisation de travaux sans autorisation est une infraction continue et considère que le délai de prescription du délit de construction sans permis ne commence à courir qu'à partir de la date d'achèvement des travaux, lorsque l'immeuble est en état d'être affecté à l'usage auquel il est destiné<sup>18</sup>.

En l'espèce, l'engagement du demandeur de l'aide d'obtenir les autorisations nécessaires avant la mise en œuvre du projet vise à garantir que l'investissement subventionné sera exécuté dans le respect des règles environnementales et d'urbanisme applicables. En conséquence, l'irrégularité se répète à chaque fois que le bénéficiaire exécute des travaux sans autorisation et se poursuit tout au long de leur exécution. Ainsi, les deux manquements reprochés à la société, consistant à avoir mis en œuvre le projet d'extension des surfaces de stockage sans avoir obtenu de permis de construire et sans avoir obtenu la modification préalable de l'autorisation qu'elle détient au titre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, ont perduré pendant la durée de la réalisation du projet subventionné et constituent, par suite, des irrégularités continues, ainsi que l'a jugé la cour administrative d'appel.

**3.3.** S'agissant d'irrégularités continues, le délai de prescription court à compter du jour où l'irrégularité a pris fin ainsi que nous l'avons dit en vous rappelant le cadre juridique dans lequel s'inscrit le présent litige (article 3 du règlement du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne). Il nous faut donc encore déterminer la date à laquelle les manquements reprochés ont pris fin.

---

<sup>16</sup> Comp. : CE 3/8 SSR, 11 décembre 2015, *FranceAgriMer c/ Société Flécharde*, n° 380102, concl. V. Daumas, B (affaire du beurre adultéré).

<sup>17</sup> la violation par le bénéficiaire d'une subvention FEDER, en sa qualité de pouvoir adjudicateur, des règles de passation des marchés publics de services en vue de la réalisation de l'action subventionnée entraîne une dépense induue et porte ainsi préjudice au budget de l'Union et, dans de telles circonstances, cette violation perdure pendant toute la durée d'exécution du contrat illégalement conclu entre le prestataire et le bénéficiaire de cette subvention, de sorte que l'irrégularité doit être considérée comme une irrégularité continue au sens des dispositions en cause (CJUE, 21 décembre 2011, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ CCI de l'Indre*, aff. C-465/10, pt. 56 ; CE 3SSJS, 21 mars 2012, *Ministre de l'intérieur c/ CCI de l'Indre*, n° 308601, C).

<sup>18</sup> Cass. Crim., 20 mai 1992, n° 90-87.350, Bull. crim. 1992, n° 202 ; Cass. Crim., 25 juin 2019, n° 18-83.843, inédit.

**3.3.1.** En ce qui concerne la méconnaissance des règles d'urbanisme, nous vous proposons de retenir, en harmonie avec la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, que le jour où l'irrégularité consistant à avoir commencé puis exécuté les travaux sans permis de construire a pris fin correspond à la date de l'achèvement de ces travaux ou investissements subventionnés et donc de l'achèvement de la réalisation du projet, soit en l'espèce, le 18 septembre 2009. Vous retiendrez cette dernière date, et non celle de la délivrance du permis de construire, le 30 août 2013, comme point de départ de la prescription quadriennale.

**3.3.2.** S'agissant de la méconnaissance de la réglementation environnementale, il peut, au premier abord, paraître plus difficile d'admettre que l'irrégularité prend fin avec l'achèvement des travaux. Le manquement consistant à ne pas avoir obtenu la modification préalable de l'autorisation détenue au titre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement produit en effet une partie, si ce n'est l'essentiel de ses effets, à partir du moment où commence l'exploitation de l'installation non conforme à cette réglementation. Et vous pourriez en conséquence admettre que cette irrégularité à perdurer, non jusqu'à l'achèvement des travaux en septembre 2009, mais jusqu'à l'obtention d'une nouvelle autorisation environnementale au titre des installations classées pour la protection de l'environnement, accordée le 27 juin 2012 (ce qui repousse d'autant le début du délai de prescription).

Toutefois, à y bien réfléchir, il nous semble qu'il faut raisonner ici, non dans l'absolu au regard de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, mais au regard de l'objet de la subvention accordée. Or, celle-ci est destinée à financer une construction et non l'exploitation ultérieure du bâtiment construit. Dès lors, si l'irrégularité doit être regardée comme se prolongeant pendant toute la durée d'exécution de l'opération subventionnée, cela couvre la période de construction, mais pas au-delà : la période de construction, toute la période de construction, mais rien que la période de construction.

**3.3.3.** En définitive, s'agissant d'irrégularités continues, il nous semble qu'elles doivent toutes les deux être regardées, pour l'application du règlement européen du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, comme ayant pris fin à la date d'achèvement du projet.

Si vous nous suivez, vous n'aurez alors pas d'autre choix que de relever l'erreur de droit commise par la cour quant au point de départ du délai de prescription.

La prescription, à s'en tenir à la date à laquelle les irrégularités continues reprochées à la société doivent être regardées comme ayant pris fin, commence à courir à compter de l'achèvement de la réalisation du projet (des investissements subventionnés), soit en l'espèce, le 18 septembre 2009. Or, la cour a considéré, à tort, que le point de départ du délai de prescription devait être fixé au jour de la complète

régularisation des travaux résultant de la délivrance du permis de construire en août 2013, faisant suite à l'obtention d'une nouvelle autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement accordée en juin 2012.

**3.4. Vous n'aurez pas pour autant à annuler l'arrêt attaqué.**

En effet, la décision d'octroyer définitivement l'aide en cause a été prise le 19 janvier 2012, date à laquelle est intervenu son versement. Cette date correspond à la réalisation du préjudice porté au budget de l'Union. Cette date étant plus tardive que celle de l'achèvement de la réalisation du projet, c'est elle qui doit être prise en compte pour fixer le point de départ de la prescription, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice<sup>19</sup> que nous vous avons rappelée précédemment et que vous avez reprise à votre compte<sup>20</sup>.

Or, le rapport du 18 août 2014 de la mission « contrôle des opérations dans le secteur agricole » du service du contrôle général économique et financier du ministère a été notifié à la société bénéficiaire de l'aide qui a, en réponse, présenté ses observations par un courrier du 15 septembre 2014. La notification de ce rapport de contrôle, qui précise les irrégularités reprochées à la société, constitue un acte interruptif de la prescription quadriennale au sens de l'article 3 du règlement du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. En conséquence, à la date du 19 septembre 2016 à laquelle le titre de recette en litige a été notifié à la société, la prescription quadriennale n'était pas acquise.

Vous pourrez ainsi procéder à une substitution de motifs. Au motif erroné retenu par l'arrêt attaqué selon lequel le point de départ du délai de prescription devait être fixé au jour de la complète régularisation des travaux résultant de la délivrance du permis de construire en août 2013, vous substituerez le motif, qui répond à un moyen invoqué devant les juges du fond et repose sur des faits constants, tiré de ce que le délai de prescription, qui avait commencé à courir à compter du 19 janvier 2012, date à laquelle est intervenu le versement de l'aide, s'est trouvé interrompu par la notification, à l'été 2014, du rapport de contrôle.

**4. Le quatrième moyen du pourvoi critique le caractère disproportionné de la mesure lui imposant, en conséquence des irrégularités qui lui sont reprochées, le remboursement de la totalité de l'aide versée.**

Nous pouvons comprendre qu'un opérateur qui, comme en l'espèce, n'a satisfait qu'avec retard à ses obligations réglementaires, mais qui les a satisfaites, trouve excessif que lui soit retiré l'intégralité de l'aide qui lui a été versée. Mais nous

---

<sup>19</sup> CJUE, 6 octobre 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und-export c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, aff. C-59/14 ; CJUE, 2 mars 2017, *Glencore Céréales France*, aff. C-584/15, pt. 48.

<sup>20</sup> CE 3/8 CHR, 15 février 2019, *Établissement public national des produits de l'agriculture et de la mer*, n° 409211, B ; CE 3CHJS, 26 janvier 2021, *Société La Cave du Maître de Poste*, n° 437728, C.

pouvons aussi comprendre que FranceAgriMer s'estime obligée d'exiger la restitution des aides indûment versées : la Cour de justice de l'Union européenne juge en effet de manière constante que « tout exercice par un État membre, d'un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'exiger ou non la restitution des aides indûment ou illégalement octroyées » est « incompatible avec les obligations que la réglementation de l'Union applicable dans ces secteurs fait aux administrations nationales de récupérer les aides indûment ou illégalement versées »<sup>21</sup>.

En revanche, nous ne sommes pas convaincus par l'argument invoqué en défense par FranceAgriMer tiré de ce que la demande de remboursement de l'aide octroyée n'étant pas une sanction, elle échappe aux exigences du principe de proportionnalité. L'article 2 du règlement du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne<sup>22</sup> est sans ambiguïté : doivent être « *nécessaires* » et « *revêtir un caractère (...) proportionné* » non seulement les « *sanctions* », mais aussi tous les « *contrôles* » et, surtout, toutes les « *mesures* » qui permettent d'« *assurer l'application correcte du droit* » européen et « *une protection adéquate des intérêts financiers* » de l'Union. La Cour de justice a d'ailleurs déjà eu l'occasion d'observer que, « dans le cadre de la politique agricole commune, lorsque le législateur de l'Union fixe des conditions d'éligibilité pour l'octroi d'une aide, l'exclusion qu'entraîne l'inobservation de l'une de ces conditions constitue non pas une sanction, mais la simple conséquence du non-respect desdites conditions prévues par la loi »<sup>23</sup>. Elle n'en a pas déduit pour autant que le principe de proportionnalité ne s'appliquait pas à elles. Bien au contraire, elle juge qu'« il n'est (...) pas exclu (...) que, en application du principe de proportionnalité, la constatation d'une irrégularité mineure ne conduise qu'au remboursement partiel des fonds versés »<sup>24</sup>.

Néanmoins, en l'espèce, nous estimons que nous ne sommes pas en présence d'irrégularités mineures. Les manquements constatés constituent des irrégularités substantielles touchant au respect des règles environnementales et d'urbanisme et affectant l'ensemble de l'investissement subventionné. Dans ces conditions, il nous semble possible d'admettre, pour reprendre les termes mêmes employés par la Cour de justice, que « la suppression complète du concours est la seule à même de produire l'effet dissuasif nécessaire à la bonne gestion des Fonds structurels »<sup>25</sup>. En tout état de cause, nous ne voyons pas bien comment procéder à la réduction du concours à

---

<sup>21</sup> CJUE, 28 octobre 2010, *SGS Belgium e.a.*, aff. C-367/09, pt. 50 ; CJUE, 13 décembre 2012, *FranceAgriMer*, aff. C-670/11, pt. 66.

<sup>22</sup> « *Les contrôles et les mesures et sanctions administratives sont institués dans la mesure où ils sont nécessaires pour assurer l'application correcte du droit communautaire. Ils doivent revêtir un caractère effectif, proportionné et dissuasif, afin d'assurer une protection adéquate des intérêts financiers des Communautés* ».

<sup>23</sup> CJCE, 24 mai 2007, *Maatschap Schonewille-Prins*, aff. C-45/05, Rec. p. I-3997, pt 47 ; CJUE, 24 mai 2012, *Hehenberger*, aff. C-188/11, pt. 37 ; CJUE, 13 décembre 2012, *FranceAgriMer*, aff. C-670/11, pt. 64.

<sup>24</sup> CJUE, 21 décembre 2011, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ CCI de l'Indre*, aff. C-465/10, pt. 40.

<sup>25</sup> CJUE, 21 décembre 2011, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ CCI de l'Indre*, aff. C-465/10, pt. 40. V. par analogie : CJCE, 24 janvier 2002, *Conserve Italia c/ Commission*, aff. C-500/99 P, pt. 101.

concurrence du montant correspondant aux irrégularités commises dès lors qu'elles affectent l'intégralité du projet.

En outre, la circonstance que la société ait procédé à la régularisation de la construction, plusieurs années après son achèvement, ne nous semble pas de nature à l'excuser partiellement de l'irrespect de ses engagements.

5. Le cinquième et dernier moyen du pourvoi est tiré de ce que la cour a commis une erreur de qualification juridique des faits et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la société bénéficiaire de l'aide n'était pas de bonne foi et ne pouvait, par suite, se prévaloir de la méconnaissance du principe de confiance légitime.

Vous jugez<sup>26</sup> que la possibilité de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union européenne, est ouverte à tout opérateur économique de bonne foi auprès duquel une institution publique a fait naître, à l'occasion de la mise en œuvre du droit de l'Union, des espérances fondées. Et vous appliquez cette solution y compris, sous réserve que cela ne porte pas une atteinte excessive à un intérêt public ou au principe de légalité, dans le cas où l'institution publique a fait bénéficier l'opérateur économique d'un avantage indu, mais que l'opérateur pouvait néanmoins, eu égard à la nature de cet avantage, aux conditions dans lesquelles il a été attribué et au comportement de l'administration postérieurement à cette attribution, légitimement regarder comme lui étant définitivement acquis.

En l'espèce, il ne fait guère de doute que la société ne pouvait se prévaloir du principe de confiance légitime. Les obligations qu'elle s'était engagée à respecter étaient suffisamment claires pour qu'elle ne puisse plaider les avoir, en toute bonne foi, ignorées, quand bien même elles n'auraient pas été reprises dans la convention qu'elle a passée. Parfaitement informée par le formulaire de demande qu'elle a signée, la société ne pouvait ignorer qu'elle ne pourrait bénéficier de l'aide si les travaux étaient exécutés sans les autorisations requises.

La circonstance que leur méconnaissance aurait pu être constatée à la date d'attribution de l'aide, ou à la date de versement de celle-ci, n'y change rien. Au stade de l'attribution, l'administration se fonde précisément sur les déclarations et engagements de la société et au stade du versement, c'est essentiellement la substance du projet réalisé, tel que déclaré, qui est vérifiée. Elle est donc dépendante des déclarations de l'opérateur économique et des engagements qu'il a souscrits.

La dénaturation et l'erreur de qualification alléguée ne nous paraissent donc pas caractérisées.

---

<sup>26</sup> CE 3/8 SSR, 27 juillet 2009, *Société Lactalis Industrie*, n° 292620, B ; CE 3/8 SSR, 26 mai 2010, *Société Flandres Picardie Lait*, n° 306420, C.

Et par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi et à ce que la société requérante verse à FranceAgriMer une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.