



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

13 juin 2013 *

«Agriculture — Fonds européen d'orientation et de garantie agricole — Notion de 'période contrôlée' — Possibilité d'extension et positionnement dans le temps de la période contrôlée — Objectif d'efficacité des contrôles — Sécurité juridique»

Dans les affaires jointes C-671/11 à C-676/11,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Conseil d'État (France), par décisions du 28 novembre 2011, parvenues à la Cour le 29 décembre 2011, dans les procédures

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), venant aux droits de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor),

contre

Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes (C-671/11 et C-672/11),

Organisation de producteurs Les Cimes (C-673/11),

Société Agroprovence (C-674/11),

Regalp SA (C-675/11),

Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM) (C-676/11),

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, président de chambre, MM. J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (rapporteur) et M^{me} A. Prechal, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 janvier 2013,

considérant les observations présentées:

— pour l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), par M^e J.-C. Balat, avocat,

* Langue de procédure: le français.

- pour la Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes, par M^{es} B. Néouze et O. Delattre, avocats,
- pour l'Organisation de producteurs Les Cimes, la Société Agroprovence et Regalp SA, par M^e G. Lesourd, avocat,
- pour la Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM), par M^{es} J.-P. Montenot et T. Apostoliuc, avocats,
- pour le gouvernement français, par M^{me} N. Rouam et M. G. de Bergues, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement polonais, par MM. M. Szpunar et B. Majczyna, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. D. Bianchi et P. Rossi, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 4045/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif aux contrôles, par les États membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», et abrogeant la directive 77/435/CEE (JO L 388, p. 18), tel que modifié par le règlement (CE) n° 3094/94 du Conseil, du 12 décembre 1994 (JO L 328, p. 1, ci-après le «règlement n° 4045/89»).
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de six litiges opposant l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), venant aux droits de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor), à, respectivement, la Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes, l'Organisation de producteurs Les Cimes, la Société Agroprovence, Regalp SA et la Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM) (ci-après, ensemble, les «opérateurs en cause au principal») au sujet de la légalité du recouvrement d'aides communautaires provenant du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie».

Le cadre juridique

- 3 L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), dispose:

«Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour:

- s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le [FEOGA],
- prévenir et poursuivre les irrégularités,
- récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

[...]»

4 Les premier à quatrième et dixième considérants du règlement n° 4045/89 énoncent:

«[...] aux termes de l'article 8 du règlement [...] n° 729/70 [...], les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le [FEOGA], pour prévenir et poursuivre les irrégularités et pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligence;

[...] le présent règlement n'affecte pas les dispositions nationales en matière de contrôle qui sont plus étendues que celles prévues par le présent règlement;

[...] les États membres doivent être encouragés à renforcer les contrôles des documents commerciaux des entreprises bénéficiaires ou redevables qu'ils ont effectués en application de la directive 77/435/CEE [...];

[...] la mise en œuvre par les États membres de la réglementation résultant de la directive 77/435/CEE a permis de constater la nécessité de modifier le système existant en fonction de l'expérience acquise; qu'il convient d'incorporer ces modifications dans un règlement compte tenu du caractère des dispositions impliquées;

[...]

[...] s'il incombe en premier lieu aux États membres d'arrêter leurs programmes de contrôle, il est nécessaire que ces programmes soient communiqués à la Commission afin qu'elle puisse assumer son rôle de supervision et de coordination et que ces programmes soient arrêtés sur la base de critères appropriés; que les contrôles peuvent ainsi être concentrés sur des secteurs ou des entreprises à haut risque de fraude».

5 L'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement n° 4045/89 dispose:

«Aux fins du présent règlement, on entend par 'documents commerciaux' l'ensemble des livres, registres, notes et pièces justificatives, la comptabilité, les dossiers de production et de qualité et la correspondance, relatifs à l'activité professionnelle de l'entreprise, ainsi que les données commerciales, sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme informatique, pour autant que ces documents ou données soient en relation directe ou indirecte avec les opérations visées au paragraphe 1.»

6 L'article 2 dudit règlement prévoit:

«1. Les États membres procèdent à des contrôles des documents commerciaux des entreprises en tenant compte du caractère des opérations à contrôler. Les États membres veillent à ce que le choix des entreprises à contrôler permette d'assurer au mieux l'efficacité des mesures de prévention et de détection des irrégularités dans le cadre du système de financement du FEOGA, section 'garantie'. La sélection tient notamment compte de l'importance financière des entreprises dans ce domaine et d'autres facteurs de risque.

[...]

4. La période de contrôle se situe entre le 1^{er} juillet et le 30 juin de l'année suivante.

Le contrôle porte sur une période d'au moins douze mois s'achevant au cours de la période de contrôle précédente; il peut être étendu pour des périodes, à déterminer par l'État membre, précédant ou suivant la période de douze mois.

[...]»

7 Aux termes de l'article 4 du même règlement:

«Les entreprises conservent les documents commerciaux visés à l'article 1^{er} paragraphe 2 et à l'article 3 pendant au moins trois années, à compter de la fin de l'année de leur établissement.

Les États membres peuvent prévoir une période plus longue pour la conservation de ces documents.»

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

- 8 Au cours des années 2000 et 2001, les opérateurs en cause au principal ont fait l'objet d'un contrôle sur place, en application du règlement n° 4045/89. Sur la base des conclusions des contrôles effectués, l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflhor), aux droits duquel est venu Viniflhor, aux droits duquel vient FranceAgriMer, a demandé aux opérateurs en cause au principal de reverser des sommes perçues au titre de régimes financés dans le cadre du FEOGA, section «Garantie», et, par la suite, a émis des titres exécutoires correspondant auxdites sommes.
- 9 Les opérateurs en cause au principal ont saisi, selon le cas, le tribunal administratif de Nîmes ou celui de Marseille de recours dirigés contre lesdits titres exécutoires. Les jugements rendus par ces deux juridictions ont fait l'objet d'appels devant la cour administrative d'appel de Marseille.
- 10 Ladite cour a jugé, dans les six affaires dont elle était saisie, que la notion de «période contrôlée» devait s'interpréter comme relative à une période s'achevant au cours des douze mois qui précèdent la période de contrôle et que la durée de douze mois était, sauf disposition législative ou réglementaire contraire, une durée maximale. Or, dans chacune de ces affaires, la période contrôlée se serait achevée avant la période précédant la période de contrôle.
- 11 Considérant que la cour administrative d'appel de Marseille a, ce faisant, méconnu la portée de l'article 2, paragraphe 4, du règlement n° 4045/89 en ce qui concerne la définition des périodes contrôlées, FranceAgriMer a introduit des pourvois devant le Conseil d'État.
- 12 Estimant que la réponse à apporter au moyen présenté par FranceAgriMer soulève une question d'interprétation de ladite disposition, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes, qui sont formulées dans des termes identiques dans les affaires C-671/11 à C-676/11:

«Comment la faculté, ouverte par le paragraphe 4 de l'article 2 du règlement n° 4045/89 [...] d'étendre la période contrôlée 'pour des périodes [...] précédant ou suivant la période de douze mois' qu'il définit, peut-elle être mise en œuvre par un État membre, eu égard, d'une part, aux exigences de protection des intérêts financiers des Communautés, et d'autre part, au principe de la sécurité juridique et à la nécessité de ne pas laisser aux autorités de contrôle un pouvoir indéterminé?

En particulier:

- La période contrôlée doit-elle, en toute hypothèse, sous peine que le contrôle soit entaché d'une irrégularité dont le contrôlé pourrait se prévaloir à l'encontre de la décision tirant les conséquences des résultats de ce contrôle, s'achever au cours de la période de douze mois qui précède la période, dite 'de contrôle', au cours de laquelle les opérations de contrôle sont effectuées?
- En cas de réponse positive à la question précédente, comment la faculté, expressément prévue par le règlement [n° 4045/89], d'étendre la période contrôlée pour des périodes 'suivant la période de douze mois' doit-elle s'entendre?

— En cas de réponse négative à la première question, la période contrôlée doit-elle néanmoins, sous peine que le contrôle soit entaché d'une irrégularité dont le contrôlé pourrait se prévaloir à l'encontre de la décision tirant les conséquences des résultats de ce contrôle, comporter une période de douze mois qui s'achève au cours de la période de contrôle précédant celle durant laquelle le contrôle a lieu, ou bien le contrôle peut-il ne porter que sur une période qui s'achève avant le début de la période de contrôle précédente?»

13 Par ordonnance du président de la Cour du 3 février 2012, les affaires C-671/11 à C-676/11 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

Sur les questions préjudicielles

14 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 4045/89 doit être interprété en ce sens que, en cas d'usage par un État membre de la faculté d'extension que cette disposition prévoit, la période contrôlée doit toutefois, à peine d'irrégularité du contrôle, s'achever au cours de la période de contrôle précédente ou, à tout le moins, couvrir également cette période.

15 Il est certes vrai que, au vu de son seul libellé, l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 4045/89, qui, tout en prévoyant la faculté d'étendre le contrôle pour des périodes en amont et en aval, ne précise pas que le contrôle peut, pour autant, porter sur des périodes qui ne s'achèvent pas pendant la période de contrôle précédente, laisse place à plusieurs interprétations.

16 Or, afin de savoir, dans ces circonstances, quelle est l'interprétation qu'il convient de retenir, il y a lieu de tenir compte non seulement dudit libellé, mais également de l'économie générale de ladite disposition et de l'évolution qu'elle a connue ainsi que des objectifs poursuivis par le règlement n° 4045/89 dans son ensemble.

17 S'agissant, premièrement, des objectifs du règlement n° 4045/89, celui-ci vise, ainsi qu'il ressort d'une lecture combinée de ses premier, troisième et quatrième considérants, à renforcer l'efficacité des contrôles mis à la charge des États membres afin de prévenir et d'éliminer les irrégularités pouvant exister dans le domaine du FEOGA.

18 Pour garantir la réalité et l'efficacité des contrôles nationaux et, partant, l'exigence de protection des intérêts financiers de l'Union européenne, le règlement n° 4045/89 soumet lesdits contrôles eux-mêmes à la supervision et à la coordination exercées par la Commission, comme l'indique son dixième considérant. C'est précisément l'article 2 de ce règlement qui tend à organiser le système uniforme de contrôle fonctionnant sous la surveillance de la Commission. Par l'intermédiaire de son paragraphe 4, cet article assure notamment une certaine systématisme et une certaine périodicité du contrôle.

19 L'article 2 du règlement n° 4045/89 visant ainsi à encadrer l'activité de contrôle des États membres aux fins de la protection des intérêts financiers de l'Union, la durée des périodes contrôlées et leur positionnement dans le temps doivent être appréciés à l'aune de l'objectif d'efficacité des contrôles que cet article exige.

20 À cet égard, il y a lieu de considérer, ainsi que l'a notamment fait valoir la Commission, que ladite efficacité serait servie par la faculté, pour les États membres, d'étendre la période contrôlée au-delà de la période de contrôle précédente, dans la mesure où cela permet de déceler des irrégularités susceptibles de porter préjudice aux intérêts financiers de l'Union.

- 21 Comme l'ont relevé à bon droit les gouvernements français et polonais ainsi que la Commission dans leurs observations écrites soumises à la Cour, l'inscription fréquente des programmes opérationnels dans des cadres pluriannuels milite également pour ne pas impérativement fixer le terme de la période contrôlée au cours de la période de contrôle précédente. Dans le cas contraire, le contrôle de l'exécution de contrats portant sur plusieurs exercices serait fragmenté entre différentes périodes de contrôle, ce qui mettrait en cause son efficacité.
- 22 En tout état de cause, l'usage de la faculté d'étendre la période contrôlée en amont ou en aval de celle qui s'achève au cours de la période de contrôle précédente est fonction de l'utilité qu'une telle extension présente pour l'efficacité du contrôle. Dès lors qu'elle nourrit des doutes quant à la régularité des opérations contrôlées, l'autorité de contrôle est habilitée par le règlement n° 4045/89 lui-même à étendre la période contrôlée tant en amont qu'en aval sans qu'elle doive s'appuyer pour autant sur une législation nationale prévoyant une telle faculté.
- 23 S'agissant, deuxièmement, de l'évolution de l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 4045/89, il y a lieu de relever que, dans la version initiale de ce règlement, ladite disposition faisait porter le contrôle en principe sur l'année calendaire précédant la période de contrôle, tout en permettant d'étendre la période contrôlée en amont et en aval de cette année calendaire. Or, en prévoyant désormais que la période contrôlée s'achève, en principe, au cours de la période de contrôle précédente, le législateur de l'Union semble avoir assoupli les exigences pesant sur les États membres en ce qui concerne la détermination de la période contrôlée. Une interprétation de l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 4045/89 en ce sens que, dorénavant, la période contrôlée devrait, même en cas d'usage de la faculté d'extension, s'achever pendant la période de contrôle précédente ignorerait ladite volonté d'assouplissement.
- 24 S'agissant, troisièmement, de l'économie générale de l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 4045/89, force est de constater que celui-ci précise de manière claire et non ambiguë que le contrôle portant sur une période d'au moins douze mois peut être étendu, ce qui signifie à l'évidence que, en cas d'usage de la faculté d'extension, ce contrôle doit nécessairement porter sur une période supérieure à douze mois.
- 25 Il en ressort également qu'une interprétation de l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 4045/89 en ce sens que la période contrôlée doit nécessairement s'achever au cours de la période de contrôle précédente est inconciliable avec les termes de cette disposition dans la mesure où toutes les fois que la période initialement contrôlée s'étendrait jusqu'au 30 juin, fin de la période de contrôle précédente, plus aucune extension ne serait possible.
- 26 En outre, les termes de l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 4045/89 s'opposent à une interprétation selon laquelle un État membre pourrait se limiter à contrôler une période qui s'achève avant le début de la période de contrôle précédente car cette hypothèse ne serait ni conforme à l'exigence selon laquelle la période initialement contrôlée s'achève pendant la période de contrôle précédente, ni constitutive d'une extension au sens de cette disposition. À cet égard, il convient de rappeler que l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union ne saurait avoir pour résultat de retirer tout effet utile au libellé clair et précis de cette disposition (voir, en dernier lieu, arrêt du 6 septembre 2012, Czop et Punakova, C-147/11 et C-148/11, point 32), ce qui serait pourtant la conséquence de l'interprétation susvisée.
- 27 Afin de rencontrer les interrogations exprimées par la juridiction de renvoi, il s'impose encore de préciser que, à l'égard des opérateurs contrôlés, la régularité des contrôles effectués ne dépend pas de la question de savoir dans quelle mesure la mise en œuvre desdits contrôles correspond aux règles établies à l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 4045/89.

- 28 En effet, contrairement à ce qu'ont fait valoir les opérateurs en cause au principal, ladite disposition se borne à établir des règles organisationnelles dans le but de garantir l'efficacité des contrôles et se limite, ainsi qu'il ressort du point 18 du présent arrêt, à gouverner les relations entre les États membres et l'Union à des fins de protection des intérêts financiers de cette dernière. Cette disposition ne porte pas, en revanche, sur les rapports entre les autorités de contrôle et les opérateurs contrôlés.
- 29 Ainsi, l'article 2, paragraphe 4, du règlement n° 4045/89 ne saurait notamment être interprété en ce sens qu'il conférerait aux opérateurs en cause un droit leur permettant de s'opposer à des contrôles autres ou plus étendus que ceux visés à cette disposition. En ce qu'il aurait pour conséquence éventuelle d'empêcher le recouvrement d'aides irrégulièrement perçues ou employées, un tel droit mettrait par ailleurs en péril la protection des intérêts financiers de l'Union.
- 30 En tout état de cause, les contrôles exigés par le règlement n° 4045/89 concernent des opérateurs qui ont volontairement adhéré au régime de soutien établi par le FEOGA, section «Garantie», et qui, afin de pouvoir bénéficier d'une aide, ont accepté la mise en œuvre de contrôles pour vérifier la régularité de l'utilisation des ressources de l'Union. Ces opérateurs ne sauraient valablement mettre en cause la régularité d'un tel contrôle pour la seule raison que celui-ci n'a pas suivi les règles organisationnelles portant sur les relations entre les États membres et la Commission.
- 31 Il n'en reste pas moins que la sécurité juridique des opérateurs contrôlés à l'égard des autorités publiques qui effectuent ces contrôles et décident, le cas échéant, des poursuites à entamer est garantie par le délai de prescription des poursuites, fixé à l'article 3 du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1), à, en principe, quatre ans à partir de la réalisation de la violation d'une disposition du droit de l'Union résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'Union. Or, ainsi que la Cour l'a déjà relevé, les délais de prescription remplissent, de façon générale, la fonction d'assurer la sécurité juridique (voir arrêt du 24 juin 2004, Handlbauer, C-278/02, Rec. p. I-6171, point 40 et jurisprudence citée).
- 32 L'obligation pour le bénéficiaire d'une aide accordée dans le cadre du régime de soutien établi par le FEOGA de présenter, lors d'un contrôle portant sur des périodes spécifiques, les documents requis afin d'établir la validité et la régularité des subventions qui ont été versées lorsque, légalement, leur délai de conservation, fixé à au moins trois ans par l'article 4 du règlement n° 4045/89, n'est pas encore écoulé ne saurait donc être considérée comme portant atteinte au principe de la sécurité juridique.
- 33 Il découle de tout ce qui précède que l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 4045/89 doit être interprété en ce sens que, en cas d'usage par un État membre de la faculté d'extension de la période contrôlée, ladite période ne doit pas nécessairement s'achever au cours de la période de contrôle précédente, mais peut également s'achever après cette période. Ladite disposition doit toutefois également être interprétée en ce sens qu'elle ne confère pas aux opérateurs un droit leur permettant de s'opposer à des contrôles autres ou plus étendus que ceux visés à celle-ci. Il s'ensuit que le fait qu'un contrôle porte uniquement sur une période s'achevant avant le début de la période de contrôle précédente n'est pas, à lui seul, de nature à rendre ce contrôle irrégulier à l'égard des opérateurs contrôlés.

Sur les dépens

- 34 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit:

L'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement (CEE) n° 4045/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif aux contrôles, par les États membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», et abrogeant la directive 77/435/CEE, tel que modifié par le règlement (CE) n° 3094/94 du Conseil, du 12 décembre 1994, doit être interprété en ce sens que, en cas d'usage par un État membre de la faculté d'extension de la période contrôlée, ladite période ne doit pas nécessairement s'achever au cours de la période de contrôle précédente, mais peut également s'achever après cette période. Ladite disposition doit toutefois également être interprétée en ce sens qu'elle ne confère pas aux opérateurs un droit leur permettant de s'opposer à des contrôles autres ou plus étendus que ceux visés à celle-ci. Il s'ensuit que le fait qu'un contrôle porte uniquement sur une période s'achevant avant le début de la période de contrôle précédente n'est pas, à lui seul, de nature à rendre ce contrôle irrégulier à l'égard des opérateurs contrôlés.

Signatures