



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

1^{er} octobre 2020 *

« Renvoi préjudiciel – Protection des intérêts financiers de l’Union européenne – Article 325 TFUE – Procédure pénale concernant des infractions en matière de fraude aux subventions financées partiellement au moyen du budget de l’Union européenne – Droit national ne permettant pas aux organismes de l’État d’obtenir, dans le cadre d’une procédure pénale, le recouvrement de subventions au titre de la réparation du préjudice causé par les infractions »

Dans l’affaire C-603/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Špecializovaný trestný súd (cour pénale spécialisée, Slovaquie), par décision du 24 juillet 2019, parvenue à la Cour le 9 août 2019, dans la procédure pénale contre

TG,

UF,

en présence de :

Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Košice,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Vranov nad Topľou,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Michalovce,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M^{me} A. Prechal, présidente de chambre, M^{me} L. S. Rossi, MM. J. Malenovský, F. Biltgen et N. Wahl (rapporteur), juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour TG et UF, par M^e M. Král, avocat,

* Langue de procédure : le slovaque.

- pour l'Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, par M. J. Palkovič, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement slovaque, par M^{me} B. Ricziová et M. M. Kianička, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek, J. Pavliš et J. Vlácil, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement roumain, par M^{me} E. Gane, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par MM. J. Baquero Cruz, A. Bouchagiar et A. Tokár, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocate générale entendue, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 325 TFUE, des articles 17 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 38, paragraphe 1, sous h), du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO 1999, L 161, p. 1), lu en combinaison avec le règlement (CE) n° 1681/94 de la Commission, du 11 juillet 1994, concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (JO 1994, L 178, p. 43), de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (JO 2012, L 315, p. 57), de l'article 2 du règlement (CE) n° 994/98 du Conseil, du 7 mai 1998, sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO 1998, L 142, p. 1), lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 [CE] aux aides de minimis (JO 2001, L 10, p. 30), ainsi que de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, signée à Bruxelles le 26 juillet 1995 (JO 1995, C 316, p. 49, ci-après la « convention PIF »), et de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2017, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO 2017, L 198, p. 29).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre TG et UF (ci-après les « prévenus ») pour des faits susceptibles de constituer une fraude aux subventions financées partiellement au moyen du budget de l'Union européenne.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Aux termes de l'article 38, paragraphe 1, sous h), du règlement n° 1260/1999 :

« Sans préjudice de la responsabilité de la Commission dans l'exécution du budget général de l'Union européenne, les États membres assument en premier ressort la responsabilité du contrôle financier de l'intervention. À cette fin, ils prennent notamment les mesures suivantes :

[...]

h) ils récupèrent les montants perdus à la suite d'une irrégularité constatée, en appliquant, le cas échéant, des intérêts de retard. »

4 L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2012/29 prévoit :

« La présente directive a pour objet de garantir que les victimes de la criminalité reçoivent des informations, un soutien et une protection adéquats et puissent participer à la procédure pénale.

[...] »

5 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de cette directive :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "victime" :

- i) toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale, ou émotionnelle ou une perte matérielle, qui a été directement causé par une infraction pénale ;
- ii) les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une infraction pénale et qui ont subi un préjudice du fait du décès de cette personne ».

6 L'article 2 du règlement n° 994/98, intitulé « De minimis », dispose, à son paragraphe 1 :

« La Commission peut, par voie de règlements arrêtés en conformité avec la procédure définie à l'article 8 du présent règlement, décider qu'eu égard au développement et au fonctionnement du marché commun, certaines aides ne satisfont pas à tous les critères de l'article 92, paragraphe 1, du traité et qu'elles sont donc exemptées de la procédure de notification prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité pour autant que les aides accordées à une même entreprise sur une période donnée ne dépassent pas un montant fixe déterminé. »

7 L'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 69/2001 disposait :

« Le montant total des aides de minimis octroyées à une même entreprise ne peut excéder 100 000 euros sur une période de trois ans. Ce plafond s'applique quels que soient la forme et l'objectif des aides. »

Le droit slovaque

- 8 Le zákon č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok (loi n° 301/2005, portant code de procédure pénale), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « code de procédure pénale »), dispose, à son article 46 :

« (1) La personne lésée est la personne ayant subi du fait de l'infraction pénale des dommages corporels ou un préjudice matériel, moral ou autre, ou dont d'autres droits ou libertés protégés par la loi ont été menacés ou atteints. La personne lésée a le droit, dans les cas prévus par la présente loi, d'exprimer son consentement vis-à-vis de l'engagement de poursuites pénales, de réclamer des dommages et intérêts, de demander des mesures d'instruction, y compris complémentaires, de présenter des preuves, de consulter et d'examiner le dossier, d'assister à l'audience principale et aux audiences publiques des procédures d'appel et d'aveu négocié, de réagir à l'administration de la preuve, de présenter des conclusions et de former un recours selon les possibilités ouvertes par la présente loi. La personne lésée a droit, à tout moment de la procédure pénale, d'obtenir des informations sur l'état d'avancement de celle-ci. Ces informations sont fournies par l'autorité agissant dans le cadre de la procédure pénale ou par la juridiction saisie ; les coordonnées nécessaires à cet effet sont communiquées à la personne lésée. Les informations sur l'état d'avancement de la procédure pénale ne sont pas communiquées si cela risque de compromettre le but de la procédure pénale.

[...]

(3) La partie lésée, qui a légalement droit à réparation pour le préjudice causé par l'infraction de l'inculpé, peut aussi demander au juge d'imposer à l'inculpé, dans la décision de condamnation, l'obligation de réparer ledit préjudice ; la partie lésée doit présenter la demande au plus tard avant la fin de l'instruction ou de l'instruction accélérée. La demande doit indiquer clairement les motifs et le montant de la réparation demandée.

[...] »

- 9 L'article 287, paragraphe 1, de ce code prévoit :

« Lorsque le tribunal condamne l'accusé pour une infraction ayant causé à autrui un préjudice indiqué à l'article 46, paragraphe 1, il l'oblige généralement dans son jugement à indemniser la partie lésée si celle-ci a dûment exercé son droit dans les délais. Le tribunal impose toujours à l'accusé l'obligation d'indemniser le dommage non réparé, en tout ou en partie, si son montant est indiqué dans l'exposé des faits figurant dans le dispositif du jugement ayant déclaré l'accusé coupable, ou si l'indemnisation couvre un préjudice moral consécutif à une infraction violente intentionnelle selon une loi spéciale, dans la mesure où le préjudice n'a pas encore été indemnisé. »

- 10 L'article 288, paragraphe 1, dudit code est rédigé comme suit :

« Si l'administration des preuves ne justifie pas de prononcer une obligation de réparation du dommage ou si, pour décider de l'obligation de réparer le dommage, il fallait procéder à une administration des preuves dépassant les besoins de la procédure pénale et la prolongeant, le tribunal renvoie la personne lésée au civil ou, le cas échéant, devant une autre autorité compétente.

[...] »

11 Le zákon č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon (loi n° 300/2005, portant code pénal), dans sa version applicable au litige au principal, dispose, à son article 261, intitulé « Atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes » :

« (1) Celui qui utilise ou présente un document falsifié, incorrect ou incomplet, ou qui ne communique pas des données obligatoires, ou qui utilise des fonds du budget général des Communautés européennes, d'un budget géré par les Communautés européennes ou au nom des Communautés européennes dans un but autre que ceux initialement fixés, et qui ainsi permet la réalisation d'un détournement ou la détention illégale de fonds de ce budget, est puni d'une peine privative de liberté de six mois à trois ans.

(2) L'auteur de l'infraction est puni d'une peine privative de liberté d'un an à cinq ans s'il commet l'infraction prévue au paragraphe 1

a) et ce faisant cause un préjudice important,

b) pour un motif spécifique, ou

c) en effectuant des actes particulièrement graves.

(3) L'auteur de l'infraction est puni d'une peine privative de liberté de trois ans à huit ans s'il commet l'infraction prévue au paragraphe 1 et ce faisant cause un préjudice majeur.

(4) L'auteur de l'infraction est puni d'une peine privative de liberté de sept ans à douze ans s'il commet l'infraction prévue au paragraphe 1

a) et ce faisant cause un préjudice de grande ampleur, ou

b) en tant que membre d'un groupe dangereux. »

12 Aux termes de l'article 31 du zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (loi n° 523/2004 sur les règles budgétaires de l'administration publique), la personne morale ou physique qui a violé la discipline financière est tenue de restituer les fonds au budget sur lequel ils ont été prélevés ou versés, compte tenu de l'ampleur de la violation de la discipline financière ; elle est également tenue de payer une pénalité.

13 L'article 420, paragraphe 1, du zákon č. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník v relevantnom znení (loi n° 40/1964, portant code civil), prévoit :

« Chacun est responsable du préjudice qu'il a causé en violant ses obligations légales. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

14 L'affaire au principal a trait à une procédure pénale contre les prévenus, deux personnes physiques, pour des faits susceptibles de constituer une fraude aux subventions financées partiellement au moyen du budget de l'Union. L'infraction pénale faisant l'objet de la procédure au principal aurait été commise dans le cadre de deux appels d'offres lancés respectivement au cours de l'année 2005 et de l'année 2006 par l'Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny (direction centrale du travail, des affaires sociales et de la famille, Slovaquie) pour la présentation de demandes de subventions visant à soutenir la création d'emplois dans les microentreprises et la création d'emplois pour les personnes handicapées dans des ateliers et des lieux de travail protégés. Le premier appel d'offres ouvrait droit à une subvention à titre

de contribution unique, tandis que le second ouvrait droit à une subvention sous la forme d'un remboursement de frais justifiés. Cette dernière subvention était financée à 75 % par le Fonds social européen.

- 15 Entre le mois de mai 2005 et le mois de mars 2006, les prévenus ont fondé 19 sociétés commerciales, dans lesquelles ils ont endossé le rôle d'associés et de gérants. Neuf de ces sociétés n'ont pas obtenu de subventions. Les dix autres, en revanche, auraient dû obtenir des subventions d'un montant total de 750 613,79 euros, dont 654 588,34 euros ont été effectivement versés, en ce compris 279 272,18 euros au titre du budget de l'Union.
- 16 Au terme du versement des subventions en cause, les prévenus ont cédé leurs parts dans les sociétés concernées à une personne tierce, puis lesdites sociétés ont cessé toute activité. À la date de l'engagement de la procédure pénale contre eux, les biens sociaux ne se trouveraient plus dans les locaux de ces mêmes sociétés, qui auraient été radiées d'office du registre du commerce.
- 17 Au cours de la période de versement des subventions en cause, les sociétés commerciales concernées auraient employé au total 107 personnes handicapées, vis-à-vis desquelles elles se sont dûment acquittées de leurs obligations en matière de salaires et de cotisations de sécurité sociale. Toutefois, le travail de ces employés n'aurait pas contribué aux objectifs présentés dans les demandes de subventions. Selon un rapport d'expert, il s'agissait d'un travail fictif.
- 18 Les prévenus auraient géré les sociétés concernées de manière centralisée depuis l'une d'elles sise à Košice (Slovaquie), à la même adresse que le domicile permanent des prévenus. Dans chacune de ces sociétés, les prévenus avaient désigné un salarié au poste de directeur.
- 19 La juridiction de renvoi relève que seules les sociétés auxquelles une subvention a effectivement été accordée et versée, soit dix sociétés au total, font l'objet de l'accusation.
- 20 Les poursuites pénales ont été engagées contre les prévenus en leur qualité d'associés et de gérants de ces sociétés sur la base de l'accusation portée par l'Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (bureau du procureur spécial du parquet général de la République slovaque, ci-après le « bureau du procureur spécial »). Les úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (agences de la direction du travail, des affaires sociales et de la famille), qui se sont constituées parties lésées au principal, ont réclamé des dommages-intérêts aux prévenus pendant l'instruction, à hauteur de la subvention effectivement versée.
- 21 Toutefois, la juridiction de renvoi estime que, au vu de la jurisprudence du Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque), l'article 46 du code de procédure pénale ne lui permet pas, dans le cadre d'une procédure pénale, de connaître du droit à réparation des organismes de l'État. Le 29 novembre 2017, la chambre criminelle du Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) aurait, en effet, émis un avis dans lequel elle a affirmé que : « [l]es créances de l'État en application des règles relatives aux différents types d'impôts faisant initialement l'objet d'une décision de l'autorité administrative compétente conforme aux procédures du code des impôts [...] y compris celles découlant d'une demande abusive de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée ou des droits d'accise acquittés par l'assujetti, sont de nature administrative, et les décisions en la matière sont soumises au contrôle du tribunal administratif [;] ces droits ne permettent pas de réclamer des dommages-intérêts dans le cadre d'une procédure pénale conformément à l'article 46, paragraphe 3, du code de procédure pénale [...]. Il n'y a donc pas de chevauchement possible, c'est-à-dire de conflit de compétences entre les différentes institutions (administratives et juridictionnelles), ni de double décision sur un même droit ». Le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) a également précisé que ces considérations de droit s'appliquent mutatis mutandis « à toute autre créance qui n'est pas, au regard de son fondement matériel (à savoir la disposition juridique applicable en la matière), un droit à réparation du préjudice ou du préjudice dit moral ».

- 22 Le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) a ensuite appliqué cette jurisprudence dans des procédures pénales portant sur des infractions d'atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de fraude aux subventions. La juridiction de renvoi suppose donc qu'il l'appliquera aussi en cas de pourvoi contre son jugement dans l'affaire au principal.
- 23 La juridiction de renvoi relève que l'application de cette jurisprudence dans l'affaire au principal pourrait avoir pour effet d'empêcher l'État d'agir en réparation des préjudices occasionnés par les fraudes. Une procédure administrative évoquée dans la jurisprudence du Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) ne pourrait en effet être dirigée qu'à l'encontre du bénéficiaire de la subvention en cause. Or, il s'agirait, dans l'affaire au principal, de sociétés commerciales qui ne détiennent plus aucun actif et qui ont même été radiées du registre du commerce. Une telle procédure ne pourrait donc permettre de recouvrer les subventions indûment versées. En revanche, l'exercice d'une action en réparation dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre des personnes physiques, en l'occurrence les associés et gérants de ces sociétés commerciales, pourrait aboutir aux réparations auxquelles l'État prétend.
- 24 Outre cette interrogation, la juridiction de renvoi se demande s'il convient d'évaluer les aides de minimis accordées sous la forme de contributions individuellement, pour chaque société, ou globalement, en raison de leur gestion centralisée. Enfin, elle se demande si, en l'occurrence, il convient de considérer comme préjudice la totalité du montant de la subvention indûment perçue, ou s'il faut en déduire les frais qui ont, certes été encourus en toute légalité, mais uniquement afin de dissimuler la fraude, en retarder la découverte et obtenir ainsi l'ensemble de la somme octroyée.
- 25 C'est dans ces circonstances que le Špecializovaný trestný súd (cour pénale spécialisée, Slovaquie), estimant qu'une interprétation du droit de l'Union est nécessaire dans l'affaire au principal, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) La directive 2012/29 [...] est-elle applicable, en matière de droits (tels que le droit à une participation active de la partie lésée à la procédure pénale et le droit à réparation du préjudice dans une telle procédure) qui, par leur nature, ne sont pas conférés à la seule personne physique, être vivant sensible, [mais] également aux personnes morales et à l'État, et plus précisément aux autorités nationales, auxquels le droit interne reconnaît la qualité de partie lésée dans le cadre de la procédure pénale ?
- 2) Les articles 17 et 47 de la charte des droits fondamentaux [...], l'article 325 [TFUE] et l'article 38, paragraphe 1, sous h), du règlement [...] n° 1260/1999 [...], lu en combinaison avec le règlement [...] n° 1681/94 [...], s'opposent-ils à une réglementation et à une jurisprudence en vertu desquelles, dans le cadre d'une procédure pénale, l'État ne peut ni agir en réparation du préjudice qui lui est causé par un comportement frauduleux de la personne poursuivie ayant pour effet de détourner des fonds du budget de l'Union [...], ni former un recours, au titre de l'article 256, paragraphe 3, du code de procédure pénale, contre une ordonnance par laquelle le juge décide que l'État ou l'autorité nationale compétente ne peut intervenir aux débats en tant que partie lésée en droit de prétendre à une indemnisation du préjudice et qu'il ne dispose d'aucune autre action lui permettant de faire valoir son droit contre la personne poursuivie, si bien qu'il est également impossible de garantir son droit à réparation du préjudice sur les biens et les droits patrimoniaux de la personne poursuivie conformément à l'article 50 du code de procédure pénale et, de facto, de recouvrer la créance en cause ?
- 3) L'expression "une même entreprise" figurant à l'article 2 du règlement [...] n° 994/98 [...], lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, du règlement [...] n° 69/2001 [...], doit-elle être interprétée, sur un plan purement formel, en ce sens que le critère déterminant est de savoir si les entités concernées ont leur propre personnalité juridique en droit national, de sorte qu'une aide d'État d'un montant maximal de 100 000 euros peut être accordée à chacune de ces entreprises, ou bien le critère déterminant est-il la manière effective dont ces entreprises, qui sont

détenues par les mêmes personnes, fonctionnent et sont gérées comme s'il s'agissait d'un système de filiales dirigées par une société mère, bien que chacune ait sa propre personnalité juridique en droit national et qu'elles doivent donc être considérées comme constituant "une même entreprise" et ne recevoir, dans leur ensemble, qu'une seule aide d'État d'un montant maximal de 100 000 euros ?

- 4) Aux fins de la [convention PIF ou de la directive 2017/1371], la notion de "préjudice" désigne-t-elle uniquement la part des fonds illégalement obtenus qui est directement liée au comportement frauduleux ou également les coûts effectivement encourus et dûment justifiés, ainsi que l'utilisation de la contribution, s'il est établi qu'ils étaient nécessaires pour dissimuler le comportement frauduleux, retarder la découverte de la fraude et obtenir l'ensemble de l'aide d'État en question ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la recevabilité des troisième et quatrième questions

- 26 Il convient, à titre liminaire, de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, la procédure instituée à l'article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher (voir, notamment, arrêt du 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 83 et jurisprudence citée).
- 27 Dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales instituée à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer [arrêt du 25 juillet 2018, AY (Mandat d'arrêt – Témoin), C-268/17, EU:C:2018:602, point 24 et jurisprudence citée].
- 28 Il s'ensuit que les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa propre responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le rejet par la Cour d'une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [arrêt du 25 juillet 2018, AY (Mandat d'arrêt – Témoin), C-268/17, EU:C:2018:602, point 25 et jurisprudence citée].
- 29 Ainsi, dès lors que la décision de renvoi constitue le fondement de la procédure suivie devant la Cour, il est indispensable que la juridiction nationale explicite, dans cette décision, le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'inscrit le litige au principal et donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l'Union dont elle demande l'interprétation ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la réglementation nationale applicable au litige qui lui est soumis (voir en ce sens, notamment, arrêts du 26 janvier 1993, Telemarsicabruzzo e.a., C-320/90 à C-322/90, EU:C:1993:26, point 6, ainsi que du 9 mars 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, point 73).

- 30 Ces exigences cumulatives concernant le contenu d'une demande de décision préjudicielle figurent de manière explicite à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, lesquelles ont été reprises, notamment, dans les recommandations de la Cour de justice de l'Union européenne à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles (JO 2018, C 257, p. 1). Le point 15, troisième tiret, de ces dernières indique que la demande de décision préjudicielle doit contenir « l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, et le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal ».
- 31 C'est à la lumière de ces principes que la Cour doit examiner la recevabilité des troisième et quatrième questions.

Sur la troisième question

- 32 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir comment interpréter la notion de « même entreprise », figurant à l'article 2 du règlement n° 994/98, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 69/2001, afin d'apprécier l'existence d'un éventuel contournement du droit applicable aux aides d'État dans le litige au principal.
- 33 Le gouvernement slovaque considère que la troisième question est irrecevable en ce qu'elle est manifestement dépourvue de rapport avec l'objet de la procédure au principal. Le bureau du procureur spécial soutient, quant à lui, que cette question est irrecevable au motif qu'elle est hypothétique et non fondée.
- 34 En l'occurrence, le litige au principal vise à statuer sur l'éventuelle responsabilité pénale de personnes poursuivies pour des infractions et, le cas échéant, sur l'obligation de ces personnes de réparer le préjudice causé à l'État dans le cas où leur responsabilité viendrait à être reconnue.
- 35 Toutefois, la décision de renvoi ne spécifie pas les raisons pour lesquelles la juridiction de renvoi considère qu'une interprétation de la notion de « même entreprise », figurant à l'article 2 du règlement n° 994/98, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 69/2001, serait nécessaire aux fins de la solution du litige pendant devant elle.
- 36 Par conséquent, la troisième question est irrecevable.

Sur la quatrième question

- 37 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si la notion de « préjudice », au sens de la convention PIF et de la directive 2017/1371, doit inclure des coûts effectivement encourus et dûment justifiés, ainsi que l'utilisation de la contribution financière, s'il est établi qu'ils étaient nécessaires pour dissimuler le comportement frauduleux, retarder la découverte de la fraude et obtenir l'ensemble de l'aide d'État en question.
- 38 Le gouvernement slovaque soutient que cette question est irrecevable, étant donné que la décision de renvoi ne contient pas les éléments de fait et de droit permettant à la Cour de fournir une réponse utile à celle-ci.
- 39 Sans soulever expressément d'exception d'irrecevabilité, tant le bureau du procureur spécial que la Commission soulignent que la décision de renvoi ne vise aucune disposition spécifique de la convention PIF ou de la directive 2017/1371.

- 40 À cet égard, il y a lieu de relever que la décision de renvoi ne précise pas quelles sont les dispositions nationales applicables au litige au principal, pas plus qu'elle ne fournit d'indications sur les raisons du choix des normes du droit de l'Union dont la juridiction de renvoi demande l'interprétation ou sur la raison pour laquelle une réponse à la quatrième question pourrait être de nature à influencer sur la solution de ce litige.
- 41 Ainsi, en demandant, en substance, à la Cour de définir la notion de « préjudice » à la lumière de la convention PIF, qui ne mentionne pas ce terme, ou à la lumière de la directive 2017/1371, qui ne trouve pas à s'appliquer au litige au principal, puisque postérieure aux faits en cause, sans pour autant se référer à quelque disposition nationale que ce soit, ni donner d'indication quant à la façon dont elle compte utiliser cette réponse, la juridiction de renvoi n'a pas communiqué à la Cour les éléments de fait et de droit nécessaires lui permettant de répondre de façon utile aux questions posées.
- 42 Par conséquent, la quatrième question est irrecevable.

Sur le fond

Sur la première question

- 43 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2012/29 doit être interprétée en ce sens que cette directive s'applique également aux personnes morales et à l'État, dans la mesure où le droit national leur confère la qualité de « personne lésée » dans le cadre de la procédure pénale.
- 44 À cet égard, il y a lieu de relever que, conformément à son article 1^{er}, paragraphe 1, la directive 2012/29 a pour objet de fournir certaines garanties aux victimes de la criminalité. L'article 2, paragraphe 1, de cette directive définit comme « victime », au sens dudit article 1^{er}, toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale, ou émotionnelle ou une perte matérielle, qui a été directement causé par une infraction pénale, ainsi que les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une infraction pénale et qui ont subi un préjudice du fait du décès de cette personne.
- 45 Un tel libellé ne permet manifestement pas d'inclure les personnes morales dans le champ d'application de cette directive.
- 46 Il convient, dès lors, de répondre à la première question que l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2012/29 doit être interprété en ce sens que cette directive ne s'applique pas aux personnes morales, ni à l'État, quand bien même le droit national leur confère la qualité de personne lésée dans le cadre de la procédure pénale.

Sur la deuxième question

- 47 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 325 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à des dispositions de droit national telles qu'interprétées dans la jurisprudence nationale en vertu desquelles, dans le cadre d'une procédure pénale, l'État ne peut pas agir en réparation du préjudice qui lui est causé par un comportement frauduleux de la personne poursuivie ayant pour effet de détourner des fonds du budget de l'Union, et ne dispose, dans le cadre de cette procédure, d'aucune autre action lui permettant de faire valoir un droit contre la personne poursuivie.

- 48 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence de la Cour, l'article 325, paragraphes 1 et 2, TFUE oblige les États membres à lutter contre les activités illicites portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives et, en particulier, les oblige à prendre les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts (arrêt du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, point 26 et jurisprudence citée).
- 49 À cet égard, la Cour a déjà jugé que les États membres disposent d'une liberté de choix quant aux sanctions applicables, lesquelles peuvent prendre la forme de sanctions administratives, de sanctions pénales ou d'une combinaison des deux, tout en précisant que, pour les cas de fraude grave, des sanctions pénales peuvent cependant être indispensables (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2015, Taricco e.a., C-105/14, EU:C:2015:555, point 39).
- 50 Les États membres ont donc à leur charge une obligation de résultat précise et qui n'est assortie d'aucune condition quant à l'application de la règle que l'article 325, paragraphes 1 et 2, TFUE énonce. Ces dispositions ont dès lors pour effet, en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union, dans leurs rapports avec le droit interne des États membres, de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale existante (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2015, Taricco e.a., C-105/14, EU:C:2015:555, points 51 et 52).
- 51 En l'occurrence, la juridiction de renvoi s'interroge, plus précisément, sur la compatibilité avec les obligations découlant de l'article 325 TFUE de règles de procédure pénales nationales telles qu'interprétées dans la jurisprudence nationale qui ne permettent pas, dans une affaire telle que celle au principal, de reconnaître à l'État un droit à réparation en tant que personne lésée dans le cadre de la procédure pénale.
- 52 La juridiction de renvoi indique cependant que l'État pourrait recouvrer les fonds indûment versés en engageant une procédure administrative pour violation de la discipline financière, au sens de l'article 31 de la loi n° 523/2004 sur les règles budgétaires de l'administration publique. Elle explique que, conformément à cette disposition, l'octroi ou l'utilisation de fonds publics à des fins autres que celles qui ont été fixées pour ces fonds constitue une violation de la discipline financière. Cependant, toujours selon la juridiction de renvoi, la procédure administrative ne permet d'exiger le remboursement de la contribution financière indûment versée qu'à l'égard du bénéficiaire formel de la subvention, à savoir, en l'occurrence, de personnes morales.
- 53 Dans ses observations écrites, le gouvernement slovaque fait valoir que, en vertu du droit national, l'État dispose par ailleurs de la possibilité d'introduire une action civile lui permettant non seulement d'engager la responsabilité civile de la personne morale destinataire des contributions indûment perçues, mais aussi d'obtenir, subséquentement à une condamnation pénale, la réparation des préjudices subis auprès de la personne physique ainsi condamnée.
- 54 Dans ce contexte, il importe de rappeler que, aux termes de l'article 325, paragraphe 1, TFUE, aux fins de lutter contre les activités illicites portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, les États membres doivent adopter des mesures dissuasives, effectives et équivalentes à celles prises au niveau national pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts de l'État membre concerné.
- 55 Ainsi que l'a souligné la Commission, les États membres sont notamment tenus de prendre des mesures effectives permettant de recouvrer les sommes indûment versées au bénéficiaire d'une subvention partiellement financée par le budget de l'Union. En revanche, l'article 325 TFUE n'impose aux États membres aucune contrainte, autre que celle tenant au caractère effectif des mesures, quant à la procédure qui doit permettre d'aboutir à un tel résultat, de sorte que ceux-ci disposent d'une certaine marge de manœuvre à cet égard, sous réserve du respect du principe d'équivalence.

- 56 À cet égard, il y a lieu de relever d'emblée que la coexistence de voies de recours distinctes, poursuivant des objectifs différents et propres, respectivement, au droit administratif, au droit civil ou au droit pénal, ne saurait, en soi, porter atteinte au caractère effectif de la lutte contre la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union, pour autant que la législation nationale, dans son ensemble, permette le recouvrement des contributions du budget de l'Union indûment versées.
- 57 En l'occurrence, la juridiction de renvoi s'interroge plus particulièrement sur le respect de l'obligation d'effectivité posée à l'article 325 TFUE, dans le cas où il n'est pas reconnu à l'État un droit à réparation, en tant que personne lésée, dans le cadre de la procédure pénale, et que la procédure administrative ne permet de recouvrer une contribution financière indûment versée qu'auprès de la personne morale bénéficiaire de cette contribution.
- 58 À cet égard, il convient, d'une part, de relever que, ainsi qu'il découle du point 56 du présent arrêt, la non-reconnaissance, dans le chef de l'État, d'un droit à réparation en tant que personne lésée dans le cadre de la procédure pénale ne saurait, à elle seule, être contraire aux obligations découlant de l'article 325 TFUE.
- 59 Si, en effet, les sanctions pénales peuvent être indispensables pour permettre aux États de combattre de manière effective et dissuasive certains cas de fraude grave (arrêts du 8 septembre 2015, *Taricco e.a.*, C-105/14, EU:C:2015:555, point 39, ainsi que du 5 décembre 2017, *M.A.S. et M.B.*, C-42/17, EU:C:2017:936, point 34), de telles sanctions sont requises afin d'assurer le caractère dissuasif du droit national et n'ont pas pour objet de permettre la répétition de l'indu.
- 60 D'autre part, il résulte du point 56 du présent arrêt que l'existence dans l'ordre juridique de l'État membre concerné, d'une voie effective de réparation des atteintes aux intérêts financiers de l'Union, que ce soit dans le cadre d'une procédure pénale, administrative ou civile, suffit à satisfaire à l'obligation d'effectivité que pose l'article 325 TFUE dès lors que celle-ci permet le recouvrement des contributions indûment perçues et que des sanctions pénales permettent de combattre les cas de fraude grave.
- 61 Tel est, en l'occurrence, le cas, dès lors que, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, l'État a, selon le droit national applicable, la possibilité d'engager, d'une part, une procédure administrative lui permettant d'obtenir le recouvrement des contributions indûment versées à la personne morale destinataire de celles-ci et, d'autre part, une procédure civile visant non seulement à engager la responsabilité civile de la personne morale destinataire des contributions indûment perçues, mais aussi à obtenir, subséquemment à une condamnation pénale, la réparation des préjudices subis auprès de la personne physique condamnée.
- 62 Il convient, par conséquent, de répondre à la deuxième question que l'article 325 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à des dispositions de droit national telles qu'interprétées dans la jurisprudence nationale en vertu desquelles, dans le cadre d'une procédure pénale, l'État ne peut pas agir en réparation du préjudice qui lui est causé par un comportement frauduleux de la personne poursuivie ayant pour effet de détourner des fonds du budget de l'Union, et ne dispose, dans le cadre de cette procédure, d'aucune autre action lui permettant de faire valoir un droit contre la personne poursuivie, dès lors que, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, la législation nationale prévoit des procédures effectives permettant le recouvrement des contributions du budget de l'Union indûment perçues.

Sur les dépens

- ⁶³ 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 (troisième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 2, paragraphe 1, de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, doit être interprété en ce sens que cette directive ne s'applique pas aux personnes morales, ni à l'État, quand bien même le droit national leur confère la qualité de personne lésée dans le cadre de la procédure pénale.**
- 2) **L'article 325 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à des dispositions de droit national telles qu'interprétées dans la jurisprudence nationale en vertu desquelles, dans le cadre d'une procédure pénale, l'État ne peut pas agir en réparation du préjudice qui lui est causé par un comportement frauduleux de la personne poursuivie ayant pour effet de détourner des fonds du budget de l'Union européenne, et ne dispose, dans le cadre de cette procédure, d'aucune autre action lui permettant de faire valoir un droit contre la personne poursuivie, dès lors que, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, la législation nationale prévoit des procédures effectives permettant le recouvrement des contributions du budget de l'Union européenne indûment perçues.**

Signatures