



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

1^{er} octobre 2020 *

« Renvoi préjudiciel – Fonds structurels – Fonds européen de développement régional (FEDER) – Règlement (CE) n° 1083/2006 – Article 2, point 7 – Notion d’“irrégularité” – Violation d’une disposition du droit de l’Union résultant d’un acte ou d’une omission d’un opérateur économique – Préjudice porté au budget général de l’Union européenne – Faillite du partenaire commercial unique du bénéficiaire »

Dans l’affaire C-743/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par la Rēzeknes tiesa (tribunal de Rēzekne, Lettonie), par décision du 20 novembre 2018, parvenue à la Cour le 28 novembre 2018, dans la procédure

LSEZ SIA « Elme Messer Metalurgs »

contre

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra,

LA COUR (troisième chambre),

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

avocat général : M^{me} E. Sharpston,

greffier : M. M. Aleksejev, chef d’unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 11 décembre 2019,

considérant les observations présentées :

- pour LSEZ SIA « Elme Messer Metalurgs », par M^e L. Rasnačs, advokāts, et M^{me} E. Petrocka-Petrovska, juriste,
- pour la Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra, par M. A. Pavlovs ainsi que par M^{mes} A. Šļakota et I. Šate,
- pour le gouvernement letton, initialement par M^{mes} V. Kalniņa et I. Kucina, puis par M^{mes} V. Kalniņa et V. Soņeca, en qualité d’agents,

* Langue de procédure : le letton.

- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vláčil ainsi que par M^{me} J. Očková, en qualité d’agents,
 - pour le gouvernement estonien, par M^{me} N. Grünberg, en qualité d’agent,
 - pour la Commission européenne, par M^{me} S. Pardo Quintillán et M. E. Kalniņš, en qualité d’agents,
- ayant entendu l’avocate générale en ses conclusions à l’audience du 23 avril 2020,
- rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 2, point 7, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25), tel que modifié par le règlement (UE) n° 539/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 16 juin 2010 (JO 2010, L 158, p. 1) (ci-après le « règlement n° 1083/2006 »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant LSEZ SIA « Elme Messer Metalurgs » (ci-après « EMM ») à la Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (agence d’investissement et de développement de la Lettonie) (ci-après l’« Agence ») au sujet de la résiliation par cette dernière d’un contrat, conclu avec EMM, relatif à l’octroi d’une subvention cofinancée par le Fonds européen de développement régional (FEDER), motif pris d’irrégularités graves commises par EMM.

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

Le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95

- 3 Le cinquième considérant du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, L 312, p. 1), énonce que « les comportements constitutifs d’irrégularités, ainsi que les mesures et sanctions administratives y relatives sont prévus dans des réglementations sectorielles en conformité avec le présent règlement ».
- 4 Aux termes de l’article 1^{er}, paragraphe 2, de ce règlement :

« Est constitutive d’une irrégularité toute violation d’une disposition du droit communautaire résultant d’un acte ou d’une omission d’un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue. »

5 Selon l'article 4 dudit règlement :

« 1. Toute irrégularité entraîne, en règle générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu :

– par l'obligation de verser les montants dus ou de rembourser les montants indûment perçus,

[...]

2. L'application des mesures visées au paragraphe 1 est limitée au retrait de l'avantage obtenu augmenté, si cela est prévu, d'intérêts [...]

[...]

4. Les mesures prévues par le présent article ne sont pas considérées comme des sanctions. »

6 Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, du même règlement :

« Les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence peuvent conduire aux sanctions administratives suivantes [...] »

Le règlement n° 1083/2006

7 Les considérants 60, 65 et 66 du règlement n° 1083/2006 énoncent :

« (60) Conformément au principe de subsidiarité, et sous réserve des exceptions prévues dans le [règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif au FEDER, et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999 (JO 2006, L 210, p. 1)], le [règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif au Fonds social européen, et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999 (JO 2006, L 210, p. 12)] et le [règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1164/94 (JO 2006, L 210, p. 79)], il convient d'établir des règles nationales régissant l'éligibilité des dépenses .

[...]

(65) En application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la mise en œuvre et le contrôle des interventions devraient relever en premier lieu de la responsabilité des États membres.

(66) Il est nécessaire de spécifier les obligations des États membres en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle, la certification des dépenses et la prévention, la détection et la correction des irrégularités et des infractions au droit communautaire afin de garantir une mise en œuvre efficace et régulière des programmes opérationnels. [...] »

8 L'article 1^{er} de ce règlement, intitulé « Objet », dispose :

« Le présent règlement établit les règles générales régissant le [FEDER], le Fonds social européen (FSE) (ci-après dénommés : "les Fonds structurels"), ainsi que le Fonds de cohésion, sans préjudice des dispositions spécifiques prévues dans le règlement [n° 1080/2006], dans le règlement [n° 1081/2006] et dans le règlement [n° 1084/2006].

Le présent règlement définit les objectifs auxquels les Fonds structurels et le Fonds de cohésion (ci-après dénommés les “Fonds”) doivent contribuer, les critères d’éligibilité des États membres et régions à ces Fonds, les ressources financières disponibles et les critères présidant à leur répartition.

Le présent règlement définit le cadre dans lequel s’inscrit la politique de cohésion, y compris la méthode d’établissement des orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion, du cadre de référence stratégique national et du processus d’examen au niveau de la Communauté.

À cette fin, le présent règlement fixe les principes, les règles de partenariat, de programmation, d’évaluation, de gestion, y compris financière, de suivi et de contrôle sur la base d’un partage de responsabilités entre les États membres et la Commission. »

9 Selon l’article 2 dudit règlement :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

- 1) “programme opérationnel” : un document soumis par un État membre et adopté par la Commission définissant une stratégie de développement selon un ensemble cohérent de priorités, pour la réalisation duquel il est fait appel à un Fonds ou, dans le cadre de l’objectif convergence, au Fonds de cohésion et au FEDER ;
- 2) “axe prioritaire” : une des priorités de la stratégie retenue dans un programme opérationnel consistant en un groupe d’opérations liées entre elles et ayant des objectifs spécifiques mesurables ;
- 3) “opération” : un projet ou un groupe de projets sélectionné par l’autorité de gestion du programme opérationnel concerné ou sous sa responsabilité selon les critères fixés par le Comité de suivi et mis en œuvre par un ou plusieurs bénéficiaires en vue de réaliser les objectifs de l’axe prioritaire auquel il est rattaché ;
- 4) “bénéficiaire” : un opérateur, un organisme ou une entreprise, public ou privé, chargé de lancer ou de lancer et mettre en œuvre des opérations. [...]

[...]

- 7) “irrégularité” : toute violation d’une disposition du droit communautaire résultant d’un acte ou d’une omission d’un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général de l’Union européenne par l’imputation au budget général d’une dépense induue. »

10 L’article 56, paragraphe 4, du même règlement dispose :

« Les règles d’éligibilité des dépenses sont établies au niveau national, sous réserve des exceptions prévues dans les règlements spécifiques à chaque Fonds. Elles concernent l’intégralité des dépenses déclarées au titre des programmes opérationnels. »

11 Aux termes de l’article 58 du règlement n° 1083/2006 :

« Les systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels mis en place par les États membres prévoient :

[...]

- h) des procédures de communication d’informations et de suivi pour les irrégularités et le recouvrement des montants indûment payés. »

12 L'article 60 de ce règlement est rédigé comme suit :

« L'autorité de gestion est chargée de la gestion et de la mise en œuvre du programme opérationnel conformément au principe de bonne gestion financière, et en particulier :

- a) de veiller à ce que les opérations soient sélectionnées en vue d'un financement selon les critères applicables au programme opérationnel et qu'elles soient conformes, pendant toute la durée de leur exécution, aux règles communautaires et nationales applicables ;
- b) de vérifier la fourniture des produits et services cofinancés et de contrôler que les dépenses déclarées par les bénéficiaires pour les opérations ont été effectivement encourues et qu'elles sont conformes aux règles communautaires et nationales ; [...]

[...] »

13 L'article 70 dudit règlement dispose :

« 1. Les États membres assument la responsabilité de la gestion et du contrôle des programmes opérationnels, en particulier au travers des mesures suivantes :

- a) ils s'assurent que les systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels sont établis conformément aux dispositions des articles 58 à 62 et qu'ils fonctionnent efficacement ;
- b) ils préviennent, détectent et corrigent les irrégularités et recouvrent les sommes indûment payées, le cas échéant augmentées d'intérêts de retard. Ils les notifient à la Commission et tiennent celle-ci informée de l'évolution des procédures administratives et judiciaires.

2. Lorsque des montants indûment payés à un bénéficiaire ne peuvent pas être recouvrés, l'État membre est responsable du remboursement des montants perdus au budget général de l'Union européenne, lorsqu'il est établi que la perte résulte de sa propre faute ou négligence.

[...] »

14 L'article 98, paragraphes 1 et 2, du même règlement prévoit :

« 1. Il incombe en premier lieu aux États membres de rechercher les irrégularités, d'agir lorsqu'est constaté un changement important affectant la nature ou les conditions de mise en œuvre ou de contrôle des opérations ou des programmes opérationnels, et de procéder aux corrections financières nécessaires.

2. Les États membres procèdent aux corrections financières requises en rapport avec les irrégularités individuelles ou systémiques détectées dans les opérations ou les programmes opérationnels. Les corrections auxquelles procèdent les États membres consistent à annuler tout ou partie de la participation publique pour le programme opérationnel. Les États membres tiennent compte de la nature et de la gravité des irrégularités et de la perte financière qui en résulte pour le Fonds.

[...] »

Le règlement (CE) n° 1828/2006

- 15 Aux termes de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission, du 8 décembre 2006, établissant les modalités d'exécution du règlement n° 1083/2006, et du règlement n° 1080/2006 (JO 2006, L 371, p. 1, et rectificatif JO 2007, L 45, p. 3) :

« Le présent règlement établit les modalités d'exécution du règlement [n° 1083/2006] et du règlement [n° 1080/2006] en ce qui concerne :

[...]

d) les irrégularités ;

[...] »

- 16 L'article 13, paragraphe 1, de ce règlement dispose :

« Aux fins de la sélection et de l'approbation des opérations en application de l'article 60, point a), du règlement [n° 1083/2006], l'autorité de gestion veille à ce que les bénéficiaires soient informés des conditions spécifiques concernant les produits ou services à fournir dans le cadre de l'opération, le plan de financement, le délai d'exécution, ainsi que les données financières et autres informations à conserver et à transmettre.

Avant de rendre une décision d'approbation, elle vérifie que le bénéficiaire est à même de remplir ces conditions. »

- 17 L'article 27 dudit règlement, qui fait partie de la section 4 de celui-ci, intitulée « Irrégularités », dispose :

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

a) "opérateur économique", toute personne physique ou morale ainsi que les autres entités qui participent à la mise en œuvre de l'intervention des Fonds, à l'exception d'un État membre dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ;

[...]

c) "suspçon de fraude", une irrégularité donnant lieu à l'engagement d'une procédure administrative ou judiciaire au niveau national afin de déterminer l'existence d'un comportement intentionnel, en particulier d'une fraude telle que visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, point a), 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. 48)] ;

[...] »

- 18 Aux termes de l'article 28, paragraphe 1, du même règlement :

« Sans préjudice des autres obligations prévues à l'article 70 du règlement [n° 1083/2006], dans les deux mois qui suivent la fin de chaque trimestre, les États membres communiquent à la Commission un état indiquant les cas d'irrégularités qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif ou judiciaire.

À cet effet, les États membres donnent dans tous les cas des précisions concernant les éléments suivants :

[...]

b) la disposition qui a été violée ;

[...]

d) les pratiques utilisées pour commettre l'irrégularité ;

e) le cas échéant, si ces pratiques donnent lieu à un soupçon de fraude ;

[...] »

Le droit letton

- 19 L'article 16.1 du Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 « Noteikumi par darbības programmas "Uzņēmējdarbība un inovācijas" papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes "Augstas pievienotās vērtības investīcijas" projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu » (décret du conseil des ministres n° 200, relatif à la première phase de sélection des propositions de projets concernant l'activité « Investissements à forte valeur ajoutée » de l'annexe 2.1.2.4 du programme opérationnel « Esprit d'entreprise et innovation »), du 24 février 2009 (*Latvijas Vēstnesis*, 2009, n° 41), dispose que les investissements à long terme sont éligibles « seulement s'ils sont utilisés sur le lieu d'exécution du projet indiqué dans la proposition et dans le cadre de l'activité économique du bénéficiaire du financement ».
- 20 En vertu de l'article 17.1 de ce décret, sont notamment éligibles « les coûts d'acquisition de nouveaux équipements (et installations) qui contribuent directement au processus de production ou de prestation de services dans le secteur d'exécution du projet ».
- 21 Aux termes de l'article 2.1 du Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 « Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūst neatbilstošos izdevumus » (décret du conseil des ministres n° 740, établissant la procédure de signalement des irrégularités détectées dans la mise en œuvre des fonds structurels et du Fonds de cohésion de l'Union européenne, la procédure d'adoption des décisions relatives à l'utilisation du financement accordé et la procédure de recouvrement des versements irréguliers), du 10 août 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, n° 128), constitue une « irrégularité », au sens de ce décret, « toute violation d'une disposition du droit de la République de Lettonie ou de l'Union, au sens de l'article 2, point 7, du [règlement n° 1083/2006] ».
- 22 L'article 1774 du code civil dispose :
- « Le dommage accidentel ne doit pas être réparé. Par conséquent, si un cas fortuit fait obstacle à l'exécution d'une obligation, celle-ci est réputée exécutée, sauf si le débiteur de l'obligation a accepté dans un contrat le risque de cas fortuit. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 23 Le 7 avril 2010, EMM a conclu avec l'Agence un contrat prévoyant l'octroi à EMM d'une subvention, cofinancée par le FEDER, pour un projet visant à créer, dans le cadre du complexe usinier de AS « Liepājas Metalurgs », un site de production de gaz industriels utilisés, notamment, dans la

métallurgie (ci-après le « contrat »). En application du contrat, EMM était tenue, notamment, d'assurer la production et la livraison de gaz industriels à l'usine exploitée par Liepājas Metalurgs, sans lesquels cette dernière n'aurait pu fonctionner.

- 24 La mise en œuvre du projet admis au financement (ci-après le « projet ») a débuté le même jour et devait prendre fin le 6 décembre 2012.
- 25 À cette fin, EMM a acquis et installé les moyens de production nécessaires, des experts ont été engagés et formés, et le site de production a commencé à fonctionner. EMM a ainsi investi 12 283 579,00 euros de ses propres fonds et 2 212 511,14 euros correspondant au cofinancement du FEDER versé au titre du contrat.
- 26 Le 3 janvier 2013, EMM a rendu à l'Agence un rapport d'achèvement du projet, auquel elle a apporté des précisions le 7 février 2013, et a demandé que le solde de 737 488,86 euros, dû au titre du concours du FEDER, lui soit versé conformément au contrat.
- 27 Compte tenu des problèmes de liquidités rencontrés par Liepājas Metalurgs à partir du début de l'année 2013 et du fait que l'activité d'EMM dépendait directement de celle de Liepājas Metalurgs, l'Agence a exprimé sa préoccupation quant à la possibilité pour EMM de remplir ses engagements contractuels consistant à maintenir la production à un niveau minimal d'environ 50,5 millions de mètres cubes par an de gaz industriels et à assurer une augmentation moyenne du chiffre d'affaires d'au moins 20 % au cours des deux premières années suivant l'achèvement du projet. En conséquence, l'Agence a suspendu le versement de l'aide financière.
- 28 Le 12 novembre 2013, une procédure d'insolvabilité a été ouverte à l'égard de Liepājas Metalurgs.
- 29 Par lettre du 28 juillet 2014, l'Agence a demandé à EMM de lui fournir des documents comportant des données relatives à l'exécution du projet et a évoqué la possibilité d'une résiliation du contrat.
- 30 L'activité de Liepājas Metalurgs ayant été reprise par AS « KVV Liepājas Metalurgs », EMM a pu redémarrer sa propre activité, ce dont elle a informé l'Agence.
- 31 Le 31 mars 2016, l'Agence a envoyé à EMM une lettre dans laquelle, évoquant la situation de Liepājas Metalurgs, elle a déclaré la résiliation unilatérale du contrat, au motif que, au cours de la mise en œuvre du projet, EMM avait commis des irrégularités graves, notamment en s'écartant substantiellement des engagements qu'elle avait pris du fait de ne pas avoir maintenu l'activité régulière de production à laquelle elle s'était engagée.
- 32 EMM a formé contre l'Agence un recours devant la juridiction de renvoi, la Rēzeknes tiesa (tribunal de Rēzekne, Lettonie), visant à ce que la résiliation du contrat lui soit déclarée inopposable. EMM soutient que, en déclarant la résiliation unilatérale du contrat, l'Agence a violé le principe de bonne foi, puisqu'EMM n'a pas manqué à ses obligations contractuelles et qu'il n'est pas contesté qu'elle a utilisé le soutien financier qu'elle a reçu aux fins de réaliser les activités prévues dans le projet.
- 33 L'Agence soutient que les problèmes financiers de Liepājas Metalurgs et l'interruption de l'activité de celle-ci ne sauraient être considérés comme un cas fortuit au sens de l'article 1774 du code civil.
- 34 Selon elle, la situation en cause au principal doit être qualifiée d'« irrégularité », au sens de l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 et de l'article 2.1 du décret du conseil des ministres n° 740 du 10 août 2010, de sorte qu'elle était fondée à procéder au recouvrement du financement déjà accordé, conformément aux procédures prévues par ce décret.

- 35 En conséquence, l'Agence a introduit, devant la juridiction de renvoi, une demande reconventionnelle contre EMM, visant à obtenir le remboursement de l'intégralité de l'aide financière déjà versée, à savoir 2 212 511,14 euros, ainsi que le paiement des intérêts moratoires échus au titre de la période allant du 18 avril 2016 au 14 février 2017, s'élevant à 670 390,53 euros.
- 36 EMM affirme, pour sa part, que le règlement n° 1083/2006, aux termes duquel constitue une irrégularité « toute violation d'une disposition du droit [de l'Union] résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique », n'est pas applicable en l'occurrence. Elle fait valoir que la situation qui l'a placée dans l'incapacité d'utiliser le site de production dans le cadre de son activité économique n'est pas le résultat d'un acte ou d'une omission qui lui est imputable, mais est la conséquence de l'interruption de l'activité de Liepājas Metalurgs.
- 37 La juridiction de renvoi estime qu'il existe un doute quant à la portée exacte de la notion d'« irrégularité », au sens de l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006.
- 38 C'est dans ces conditions que la Rēzeknes tiesa (tribunal de Rēzekne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 doit-il être interprété en ce sens que la situation dans laquelle le bénéficiaire de la subvention n'est pas en mesure d'atteindre le niveau de chiffre d'affaires prévu pour la période pertinente, au motif que l'insolvabilité ou l'interruption des activités de son partenaire unique est survenue lors de cette période, doit être considérée comme un acte ou une omission d'un opérateur économique (bénéficiaire d'une subvention) qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'Union européenne ? »

Sur la question préjudicielle

Sur la recevabilité

- 39 Sans exciper formellement de l'irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle, le gouvernement estonien et la Commission européenne font valoir que certains éléments du contexte factuel et juridique du litige au principal, tel qu'il a été décrit par la juridiction de renvoi, manquent de précision. En particulier, il ne ressortirait pas suffisamment clairement de la décision de renvoi si EMM a effectivement exercé l'activité prévue dans le cadre du projet, ni même quelles conditions devaient être satisfaites pour que ce dernier soit considéré comme achevé.
- 40 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu d'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 (arrêt du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, point 16 et jurisprudence citée).
- 41 Selon une jurisprudence également constante, laquelle est désormais reflétée à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées. La décision de renvoi doit en outre indiquer les raisons précises qui ont conduit le juge national à s'interroger sur l'interprétation du droit de l'Union et à estimer nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour (arrêt du 30 avril 2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, point 43 et jurisprudence citée).

- 42 Toutefois, en vertu de l'esprit de coopération qui préside aux rapports entre les juridictions nationales et la Cour dans le cadre de la procédure préjudicielle, l'absence de certaines constatations préalables par la juridiction de renvoi ne conduit pas nécessairement à l'irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle si, malgré ces défaillances, la Cour, eu égard aux éléments qui ressortent du dossier, estime qu'elle est en mesure de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi (arrêt du 27 octobre 2016, Audace e.a., C-114/15, EU:C:2016:813, point 38 et jurisprudence citée).
- 43 Or, en l'occurrence, s'il eût assurément été utile que la juridiction de renvoi identifie plus précisément la disposition légale ou contractuelle exacte dans laquelle l'obligation visée dans sa question et afférente à l'atteinte par EMM d'un certain chiffre d'affaires durant une période pertinente trouve sa source, il n'en demeure pas moins que, au regard de la nature et de la portée de la disposition du droit de l'Union dont l'interprétation est sollicitée, ce manque de précision ne fait pas obstacle à une compréhension suffisante du contexte dans lequel s'inscrit cette question. En effet, il ressort notamment des éléments dont dispose la Cour que l'issue du litige au principal dépend de la question de savoir si une irrégularité, au sens de l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006, peut être reprochée à EMM. Or, nonobstant l'imprécision susmentionnée, les indications fournies par la juridiction de renvoi, relatives au cadre factuel et réglementaire, permettent d'apprécier la portée de cette question et de fournir à ladite juridiction une réponse susceptible de s'avérer utile à celle-ci, ainsi que le confirment, au demeurant, les observations écrites déposées par les gouvernements letton et estonien ainsi que par la Commission.
- 44 Par conséquent, la demande de décision préjudicielle est recevable.

Sur le fond

- 45 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 doit être interprété en ce sens que doit être considérée comme une « irrégularité », au sens de cette disposition, la situation dans laquelle le bénéficiaire d'une subvention au titre du FEDER n'atteint pas, pour la période pertinente, le niveau de chiffre d'affaires prévu dans le cadre du projet admis au financement en raison de l'insolvabilité ou de l'interruption des activités de son unique partenaire commercial.
- 46 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon son article 1^{er}, le règlement n° 1083/2006 établit, notamment, les règles de gestion, de suivi et de contrôle des opérations soutenues financièrement par les Fonds, sur la base de responsabilités partagées entre les États membres et la Commission (arrêt du 26 mai 2016, Județul Neamț et Județul Bacău, C-260/14 et C-261/14, EU:C:2016:360, point 39).
- 47 Par ailleurs, le considérant 65 du règlement n° 1083/2006 précise que, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, la mise en œuvre et le contrôle des interventions des Fonds prévus par ce règlement relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres.
- 48 En assumant un tel contrôle, les États membres sont les premiers garants de l'utilisation efficace et régulière des fonds de l'Union et ils contribuent ainsi à la bonne exécution du budget général de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 3 septembre 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, point 44).
- 49 À cette fin, conformément à l'article 70, paragraphe 1, du règlement n° 1083/2006, les États membres assument notamment la responsabilité de la gestion ainsi que du contrôle des programmes opérationnels et en détectent les irrégularités.
- 50 S'agissant de la notion d'« irrégularité », celle-ci est définie à l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 comme toute 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 général de l'Union par l'imputation au budget général d'une dépense indue.

- 51 L'existence d'une telle irrégularité suppose, partant, la réunion de trois éléments, à savoir, en premier lieu, l'existence d'une violation du droit de l'Union, en deuxième lieu, le fait que cette violation trouve son origine dans un acte ou une omission d'un opérateur économique, et, en troisième lieu, l'existence d'un préjudice, actuel ou potentiel, porté au budget de l'Union.
- 52 Concernant, en premier lieu, l'existence d'une violation du droit de l'Union, il convient d'emblée de préciser que l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 vise non seulement les violations d'une disposition du droit de l'Union en tant que tel, mais également les violations des dispositions du droit national qui sont applicables aux opérations soutenues par les Fonds structurels et contribuent, de la sorte, à assurer la bonne application du droit de l'Union relatif à la gestion des projets financés par ces fonds (voir, en ce sens, arrêt du 26 mai 2016, Județul Neamț et Județul Bacău, C-260/14 et C-261/14, EU:C:2016:360, points 37 et 43).
- 53 D'une part, en effet, l'article 56, paragraphe 4, du règlement n° 1083/2006 prévoit que, sous réserve des exceptions prévues dans les règlements spécifiques à chaque Fonds, les règles d'éligibilité des dépenses sont établies au niveau national. D'autre part, l'article 60, sous a), de ce règlement dispose que l'autorité de gestion compétente est tenue de veiller à ce que les opérations sélectionnées en vue d'un financement soient conformes, pendant toute la durée de leur exécution, à la fois aux règles de l'Union et aux règles nationales applicables (arrêt du 6 décembre 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, point 55).
- 54 Il importe, en outre, de rappeler que le système de subventions élaboré par la réglementation de l'Union repose notamment sur l'exécution par le bénéficiaire d'une série d'obligations lui donnant droit à la perception du concours financier prévu. Partant, dans le cadre des procédures prévues par les systèmes nationaux de gestion et de contrôle, il incombe aux autorités nationales compétentes de s'assurer que le bénéficiaire concerné s'engage à exécuter ces obligations. À cette fin, il est permis auxdites autorités nationales d'exiger qu'un tel engagement soit pris par ce bénéficiaire en vue de la réalisation de son projet, avant que ce dernier ne soit intégré dans l'intervention concernée (voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, points 56 à 58 et jurisprudence citée). En outre, il ressort de l'article 60, sous b), du règlement n° 1083/2006 que l'autorité de gestion vérifie la fourniture des produits et services cofinancés.
- 55 Dans l'affaire au principal, ainsi que le mentionne le libellé même de la question préjudicielle, le bénéficiaire de la subvention au titre du FEDER n'a pas atteint, pour la période de référence, le niveau de chiffre d'affaires pourtant prévu dans le cadre du projet admis au cofinancement.
- 56 Il apparaît ainsi que, contrairement à ce que suppose l'article 60, sous b), du règlement n° 1083/2006, les produits ou services cofinancés n'ont pas été entièrement fournis et que, par conséquent, le bénéficiaire n'aurait pas exécuté l'obligation lui donnant droit à la perception du concours financier prévu conformément au droit de l'Union et au droit national applicable.
- 57 En ce qui concerne, en deuxième lieu, le fait qu'une telle violation du droit de l'Union ou du droit national applicable doit trouver son origine dans « un acte ou une omission d'un opérateur économique », il y a lieu de relever que le libellé de l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 ne précise pas si est constitutif d'un tel acte ou d'une telle omission, et en définitive d'une « irrégularité », au sens de cette disposition, l'élément subjectif tenant à l'intention ou à la négligence imputable à l'opérateur économique concerné.
- 58 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêt du 2 juillet 2020, Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster), C-477/19, EU:C:2020:517, point 23 et jurisprudence citée).

- 59 S'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006, il importe de tenir compte du fait que le libellé de cette disposition est très semblable à celui de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement n° 2988/95. Dans ce contexte, considérant que ces deux règlements font partie d'un même dispositif, visant à garantir la bonne gestion des fonds de l'Union et la protection des intérêts financiers de cette dernière, la Cour a jugé que la notion d'« irrégularité », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement n° 2988/95 et de l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006, appelle une interprétation uniforme (arrêt du 26 mai 2016, Județul Neamț et Județul Bacău, C-260/14 et C-261/14, EU:C:2016:360, point 34).
- 60 Or, les articles 4 et 5 du règlement n° 2988/95 opèrent une distinction entre, d'une part, la notion générale d'« irrégularité » et, d'autre part, celle d'« irrégularité intentionnelle ou causée par négligence », à savoir une irrégularité caractérisée, susceptible de conduire à des sanctions administratives (voir, en ce sens, arrêt du 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, point 122 et jurisprudence citée).
- 61 De manière similaire, l'article 28, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1828/2006, lu en combinaison avec l'article 27, sous c), de ce règlement, lequel établit les modalités d'exécution du règlement n° 1083/2006 et constitue par conséquent un tout avec celui-ci, insiste sur le caractère « intentionnel » du comportement à l'origine de l'irrégularité consistant en un soupçon de fraude, cette notion constituant ainsi un autre exemple d'irrégularité caractérisée, à l'instar de celle évoquée au point précédent.
- 62 Eu égard, d'une part, à ladite distinction opérée au niveau législatif et, d'autre part, au fait que la définition de la notion d'« irrégularité », figurant à l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006, ne comporte aucune précision quant au caractère intentionnel ou négligent du comportement du bénéficiaire concerné, un tel caractère ne saurait être considéré comme étant un élément indispensable pour qu'une irrégularité, au sens de cette disposition, puisse être constatée.
- 63 Cette interprétation est corroborée par l'objectif poursuivi par le règlement n° 1083/2006, évoqué au point 48 du présent arrêt, consistant à garantir l'utilisation régulière et efficace des Fonds afin de protéger les intérêts financiers de l'Union. En effet, à l'aune d'un tel objectif, la notion d'« irrégularité » visée à l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 doit être interprétée de manière large.
- 64 À cet égard, il convient également de rappeler que la Cour a déjà précisé, à de nombreuses reprises, que l'obligation de restituer un avantage indûment perçu au moyen d'une irrégularité ne constitue pas une sanction, mais est la simple conséquence de la constatation que les conditions requises pour l'obtention de l'avantage résultant de la réglementation de l'Union n'ont pas été respectées, rendant indu l'avantage perçu (arrêt du 26 mai 2016, Județul Neamț et Județul Bacău, C-260/14 et C-261/14, EU:C:2016:360, point 50 et jurisprudence citée).
- 65 Il découle de ces considérations que, même si un opérateur économique, tel que celui en cause au principal, a méconnu l'obligation lui donnant droit à la contribution des Fonds en raison de l'insolvabilité ou de l'interruption des activités de son unique partenaire commercial, cette circonstance ne fait pas obstacle, en soi, à ce qu'une telle violation puisse être considérée comme une « irrégularité », au sens de l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006, dans la mesure où la démonstration d'une quelconque intentionnalité ou négligence dans le chef du bénéficiaire n'est pas nécessaire aux fins de l'existence d'une telle irrégularité.
- 66 En troisième lieu, en ce qui concerne l'existence d'un préjudice causé au budget de l'Union en raison d'une telle omission, il résulte de l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 qu'une violation du droit de l'Union, ou du droit national applicable aux opérations soutenues par les Fonds, constitue une « irrégularité », au sens de cette disposition, si elle a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général de l'Union par l'imputation à ce budget d'une dépense indue.

- 67 À cet égard, la Cour a considéré que la démonstration de l'existence d'une incidence financière précise n'est pas requise. Il suffit, en effet, que la possibilité d'une incidence sur le budget du Fonds concerné ne soit pas exclue (voir, en ce sens, arrêt du 6 décembre 2017, *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere*, C-408/16, EU:C:2017:940, points 60 et 61 ainsi que jurisprudence citée).
- 68 En l'occurrence, le fait, pour le bénéficiaire, d'avoir omis de fournir le volume minimal d'activité s'imposant à lui et auquel se réfère la question préjudicielle implique que le cofinancement accordé par l'Union en contrepartie de la fourniture d'un tel volume minimal a nécessairement été versé, à tout le moins en partie, de manière indue. Partant, une telle violation du droit de l'Union ou du droit national applicable, qui trouverait son origine dans une omission imputable au bénéficiaire, est susceptible de porter préjudice au budget général de l'Union.
- 69 Il découle des considérations qui précèdent que, en l'occurrence, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, une « irrégularité », au sens de l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 peut être reprochée à EMM. Or, dans l'hypothèse où une irrégularité est constatée, elle entraîne, en règle générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95.
- 70 Dans l'affaire au principal, ainsi qu'il ressort du point 33 du présent arrêt, il apparaît qu'a été invoquée l'existence d'un cas fortuit dont la reconnaissance, en application du droit national, pourrait avoir pour conséquence d'empêcher la restitution des sommes indûment versées au bénéficiaire au titre du FEDER.
- 71 Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer à cet égard, il convient de relever que, d'une part, selon l'article 70, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1083/2006, il incombe aux États membres de recouvrer les sommes indûment payées, le cas échéant augmentées d'intérêts de retard, et que, d'autre part, selon l'article 70, paragraphe 2, de ce règlement, l'État membre concerné est responsable du remboursement, au budget général de l'Union, des montants indûment payés à un bénéficiaire, dans l'hypothèse où ceux-ci ne peuvent pas être recouvrés, lorsqu'il est établi que cette impossibilité est la conséquence d'une faute ou d'une négligence de cet État membre.
- 72 Par ailleurs, lorsqu'une irrégularité affecte de manière importante la nature ou les conditions de mise en œuvre d'une opération, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 98, paragraphe 1, du règlement n° 1083/2006, de procéder à une correction financière. Ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocate générale au point 88 de ses conclusions, conformément au paragraphe 2 de cet article, celle-ci consiste à annuler tout ou partie de la participation publique au programme opérationnel et, aux fins de déterminer l'étendue de cette correction, les États membres doivent prendre en compte la nature et la gravité de l'irrégularité, ainsi que la perte financière qui en résulte pour le Fonds concerné.
- 73 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 2, point 7, du règlement n° 1083/2006 doit être interprété en ce sens qu'est susceptible d'être considérée comme une « irrégularité », au sens de cette disposition, la situation dans laquelle le bénéficiaire d'une subvention au titre du FEDER omet d'atteindre, pour la période pertinente, le niveau de chiffre d'affaires prévu dans le cadre de l'opération admise au financement en raison de l'insolvabilité ou de l'interruption des activités de son unique partenaire commercial.

Sur les dépens

- 74 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 :

L'article 2, point 7, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, tel que modifié par le règlement (UE) n° 539/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 16 juin 2010, doit être interprété en ce sens qu'est susceptible d'être considérée comme une « irrégularité », au sens de cette disposition, la situation dans laquelle le bénéficiaire d'une subvention au titre du Fonds européen de développement régional omet d'atteindre, pour la période pertinente, le niveau de chiffre d'affaires prévu dans le cadre de l'opération admise au financement en raison de l'insolvabilité ou de l'interruption des activités de son unique partenaire commercial.

Signatures