



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre)

22 novembre 2018*

« FEAGA – Dépenses exclues du financement – Mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques – Article 12, sous c), du règlement (CE) n° 247/2006 – Assistance technique – Actions de contrôle – Garanties procédurales – Confiance légitime »

Dans l'affaire T-31/17,

République portugaise, représentée par MM. L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, J. Saraiva de Almeida et M^{me} A. Tavares de Almeida, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. B. Rechená et A. Sauka, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision d'exécution (UE) 2016/2018 de la Commission, du 15 novembre 2016, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2016, L 312, p. 26), en tant qu'elle écarte dudit financement à l'égard de la République portugaise les sommes de 460 202,73 euros et de 200 000 euros (poste budgétaire 6701),

LE TRIBUNAL (neuvième chambre),

composé de M. S. Gervasoni, président, M^{me} K. Kowalik-Bańczyk (rapporteur) et M. C. Mac Eochaidh, juges,

greffier : M. I. Dragan, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 3 mai 2018,

rend le présent

* Langue de procédure : le portugais.

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 Dans le cadre du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité de Madère et des Açores (POSÉIMA), les régions autonomes des Açores et de Madère (Portugal) bénéficient depuis 1992 de mesures spécifiques en faveur des productions agricoles locales. À compter de l'exercice financier 2007, ces mesures ont été regroupées dans un programme de soutien établi conformément aux dispositions de l'article 9 du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil, du 30 janvier 2006, portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (JO 2006, L 42, p. 1). À cette fin, la République portugaise a élaboré un projet de programme général, lequel a été évalué et approuvé par la Commission européenne conformément à l'article 24, paragraphes 1 et 2, du même règlement (ci-après le « programme général »).
- 2 Le 30 septembre 2008, la République portugaise a présenté à la Commission, sur le fondement de l'article 49 du règlement (CE) n° 793/2006 de la Commission, du 12 avril 2006, portant certaines modalités d'application du règlement n° 247/2006 (JO 2006, L 145, p. 1), un projet de modification du programme général. Ce projet, révisé le 27 janvier 2009, prévoyait notamment l'introduction, au sein du sous-programme pour la région autonome des Açores, d'une nouvelle mesure relative au financement d'études, de projets de démonstration, d'actions de formation et d'actions d'assistance technique.
- 3 Par la décision C(2009) 1364 final, du 3 mars 2009 (ci-après la « décision du 3 mars 2009 »), la Commission a approuvé les modifications du programme général soumises par la République portugaise.
- 4 En conséquence, l'annexe I du sous-programme pour la région autonome des Açores a inclus un nouveau point 4.6, rédigé de la façon suivante :

« 4.6 Financement d'études, de projets de démonstration, de formation et de mesures d'assistance technique

Cadre légal

L'article 50 du règlement [...] n° 793/2006 [...] prévoit le financement d'études, de projets de démonstration, de formation et de mesures d'assistance technique [...]

Objectifs

Cette mesure vise à créer les conditions pour un déroulement efficace des activités de préparation, de coordination, d'information, de gestion, de contrôle, de suivi et d'évaluation du sous-programme [pour] la région autonome des Açores.

Description

La mesure devra intégrer les activités éligibles à exécuter par les entités ayant des responsabilités dans les différentes fonctions nécessaires à la bonne gestion et à l'exécution du [sous-programme pour la région autonome des Açores].

[...]

Sur la base de cette disposition, la région autonome des Açores cherche à obtenir les fonds nécessaires pour satisfaire aux besoins de tous les intervenants dans le [sous-programme pour la région autonome des Açores].

Bénéficiaires

- Les autorités de gestion.

Dépenses éligibles et régime de soutien

Seront considérés comme éligibles et seront financés à 100 % les coûts relatifs aux dépenses liées à :

- l'acquisition et la maintenance de biens et d'équipements,
- l'acquisition de services,
- la réalisation d'études et d'audits,
- l'élaboration et la diffusion d'informations et de publicité,

et directement imputables à des activités de préparation, de coordination, d'information, de gestion, de contrôle, de suivi et d'évaluation du [sous-programme pour la région autonome des Açores]. »

- 5 Dans le cadre de cette mesure, les autorités portugaises ont engagé différentes dépenses, financées par l'Union européenne, d'un montant total de 460 202,73 euros pour l'exercice financier 2012 et de 200 000 euros pour l'exercice financier 2013.
- 6 Pour l'exercice financier 2012, les dépenses en cause étaient relatives à l'acquisition de quatre véhicules tout-terrain (94 407,56 euros), aux salaires du personnel chargé des contrôles sur place (69 977,11 euros), à des dépenses liées au système d'information, au système d'accès, au système d'incendie et à un véhicule tout-terrain (53 059,65 euros), à l'acquisition de 22 ordinateurs et écrans ainsi que de trois ordinateurs portables (14 446 euros) et, enfin, à la rémunération de onze techniciens et d'un directeur des services (228 312,41 euros).
- 7 Pour l'exercice financier 2013, les dépenses en cause correspondaient à la rémunération de dix techniciens et d'un directeur des services (199 095,92 euros) ainsi qu'à des indemnités couvrant le coût des déplacements de ce directeur (904,08 euros).
- 8 À la suite d'une enquête, la Commission a ouvert une procédure d'apurement de conformité au titre de l'article 31 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune (JO 2005, L 209, p. 1).
- 9 Par lettre du 5 décembre 2013 (ci-après la « lettre du 5 décembre 2013 »), la Commission a communiqué aux autorités portugaises ses constatations sur le fondement de l'article 11, paragraphe 1, de son règlement (CE) n° 885/2006, du 21 juin 2006, portant modalités d'application du règlement n° 1290/2005 en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs et autres entités ainsi que l'apurement des comptes du FEAGA et du Feader (JO 2006, L 171, p. 90). À cette occasion, la Commission a constaté que les dépenses en cause avaient pour objet, dans leur totalité, le financement du personnel et de l'équipement nécessaires aux inspections effectuées par les autorités portugaises dans le cadre du programme général. En conséquence, la Commission a estimé que, faute d'être conformes aux dispositions de l'article 13 du règlement n° 1290/2005, d'une part, et à celles de l'article 12, sous c), et de l'article 25 du règlement n° 247/2006, d'autre part, ces dépenses ne pouvaient pas être prises en charge par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA).

- 10 Par lettre du 7 avril 2014, les autorités portugaises ont fait part de leur désaccord avec la position de la Commission, dans la mesure où, selon elles, les dépenses en cause étaient éligibles au financement de l'Union au titre de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006.
- 11 Lors d'une réunion bilatérale qui a eu lieu le 4 juin 2014, la Commission et les autorités portugaises ont maintenu leurs positions respectives. Postérieurement à cette réunion, la Commission a informé les autorités portugaises qu'elle estimait que la décision du 3 mars 2009 n'avait pas pu créer, à leur égard, des attentes légitimes quant à l'éligibilité des dépenses en cause.
- 12 Par lettre du 22 décembre 2014, les autorités portugaises ont réitéré leur désaccord avec la position de la Commission.
- 13 Le 12 juillet 2016, la Commission a communiqué officiellement ses conclusions aux autorités portugaises, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 885/2006. À cette occasion, la Commission a une nouvelle fois conclu à l'inéligibilité des dépenses en cause en se fondant sur l'article 13 du règlement n° 1290/2005 et l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006. En conséquence, elle a proposé d'exclure du financement de l'Union la somme totale de 660 202,73 euros.
- 14 Le 15 novembre 2016, la Commission a adopté la décision d'exécution (UE) 2016/2018, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du FEAGA et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2016, L 312, p. 26, ci-après la « décision attaquée »). S'agissant de la République portugaise, la Commission a notamment exclu du financement de l'Union les sommes de 460 202,73 euros et de 200 000 euros (poste budgétaire 6701), correspondant aux dépenses en cause.

Procédure et conclusions des parties

- 15 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 20 janvier 2017, la République portugaise a introduit le présent recours.
- 16 La Commission a déposé le mémoire en défense au greffe du Tribunal le 27 mars 2017.
- 17 La République portugaise a déposé la réplique le 16 mai 2017 et la Commission a déposé la duplique le 28 juin 2017.
- 18 Par mesures d'organisation de la procédure, adoptées sur le fondement de l'article 89, paragraphe 3, sous a) et d), de son règlement de procédure, le Tribunal a posé des questions aux parties et leur a demandé de produire des pièces. Les parties ont déféré à cette demande dans le délai imparti.
- 19 La République portugaise conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
 - annuler la décision attaquée en tant qu'elle écarte du financement de l'Union à son égard les sommes de 460 202,73 euros et de 200 000 euros ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 20 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
 - rejeter le recours ;
 - condamner la République portugaise aux dépens.

En droit

- 21 À l'appui de son recours, la République portugaise soulève trois moyens, tirés de la violation, le premier, du principe de protection de la confiance légitime, le deuxième, de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 et, le troisième, de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 885/2006.
- 22 Le Tribunal considère qu'il y a lieu d'examiner, d'abord, le troisième moyen, qui se rattache à la violation des formes substantielles, ensuite, le deuxième moyen, qui est tiré de la violation d'une règle de fond du droit dérivé de l'Union et, enfin, le premier moyen, qui est tiré de la violation d'un principe général du droit de l'Union.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 885/2006

- 23 La République portugaise soutient que la Commission a violé l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 885/2006 en lui adressant une première communication écrite insuffisamment motivée. En effet, d'une part, la lettre du 5 décembre 2013 n'exposerait pas les raisons pour lesquelles la Commission a estimé que les dépenses en cause avaient été exposées aux fins de la réalisation d'actions de contrôle. D'autre part, cette lettre n'indiquerait pas pourquoi chacune des dépenses en cause, prise individuellement, ne pourrait pas bénéficier du financement du FEAGA.
- 24 La Commission conteste les arguments de la République portugaise.
- 25 À titre liminaire, il y a lieu de préciser que, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 247/2006, les mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques prises sur le fondement de ce règlement constituent des interventions destinées à la régulation des marchés agricoles au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1290/2005. Par conséquent, les dépenses financées par l'Union sur le fondement du règlement n° 247/2006 sont au nombre des dépenses du FEAGA énumérées à l'article 3 du règlement n° 1290/2005 et, dès lors, sont soumises à l'ensemble des dispositions de ce règlement applicables aux dépenses de ce fonds.
- 26 Il s'ensuit que, lorsque la Commission envisage d'écarter du financement de l'Union certaines dépenses exposées par un État membre sur le fondement du règlement n° 247/2006, elle doit suivre la procédure d'apurement de conformité prévue par l'article 31 du règlement n° 1290/2005, dont les modalités d'application sont définies par l'article 11 du règlement n° 885/2006.
- 27 À cet égard, il convient de rappeler que la décision finale et définitive relative à l'apurement de conformité doit être prise à l'issue d'une procédure contradictoire spécifique au cours de laquelle les États membres concernés doivent disposer de toutes les garanties requises pour présenter leur point de vue (voir, par analogie, arrêt du 14 décembre 2000, Allemagne/Commission, C-245/97, EU:C:2000:687, point 47 et jurisprudence citée).
- 28 Ainsi, l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 885/2006 prévoit que, si, à la suite d'une enquête, la Commission considère que des dépenses n'ont pas été effectuées conformément à la réglementation de l'Union, elle communique ses constatations à l'État membre concerné.
- 29 Selon la jurisprudence, la communication écrite au sens de cette disposition doit donner à l'État membre concerné une parfaite connaissance des réserves de la Commission, de sorte qu'elle puisse remplir la fonction d'avertissement conférée par ladite disposition (voir, par analogie, arrêt du 3 mai 2012, Espagne/Commission, C-24/11 P, EU:C:2012:266, point 27 et jurisprudence citée).

- 30 Il s'ensuit que l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 885/2006 exige que l'irrégularité qui est reprochée à l'État membre concerné figure de manière suffisamment précise dans la communication écrite prévue au premier alinéa de ladite disposition (voir, par analogie, arrêt du 3 mai 2012, Espagne/Commission, C-24/11 P, EU:C:2012:266, point 28).
- 31 Dans ces conditions, il convient d'examiner si la lettre du 5 décembre 2013 satisfait aux exigences de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 885/2006 et constitue, par conséquent, une communication régulière en application de ladite disposition.
- 32 En l'espèce, il convient de constater que, ainsi que le fait valoir la Commission, premièrement, la lettre du 5 décembre 2013 cite les textes dont elle fait application, à savoir l'article 13 du règlement n° 1290/2005, d'une part, et l'article 12, sous c), et l'article 25 du règlement n° 247/2006, d'autre part. Deuxièmement, cette lettre rappelle l'objet de la mesure prévue au point 4.6 de l'annexe I du sous-programme pour la région autonome des Açores ainsi que les catégories de dépenses éligibles au financement de l'Union énumérées par cette mesure. Troisièmement, la même lettre identifie les dépenses examinées par la Commission en précisant, pour chacune de ces dépenses, l'exercice financier concerné, l'autorité responsable de la dépense ainsi que l'objet et le montant de cette dépense. Quatrièmement, ladite lettre constate que « la totalité des dépenses [en cause] a été utilisée pour financer le personnel et l'équipement nécessaires pour les inspections effectuées par les [autorités portugaises] en rapport avec le programme [de soutien] ». Cinquièmement, la lettre explique que les dépenses exposées par les autorités des États membres dans le cadre de leurs obligations administratives et de contrôle se rattachent à l'activité principale des organismes payeurs, de sorte que ces dépenses ne peuvent pas être prises en charge par le FEAGA. Sixièmement, cette lettre conclut à l'inéligibilité des dépenses en cause au financement du FEAGA en raison de leur non-conformité avec les dispositions de l'article 13 du règlement n° 1290/2005, d'une part, et de l'article 12, sous c), et de l'article 25 du règlement n° 247/2006, d'autre part.
- 33 Dans ces conditions, la lettre du 5 décembre 2013 expose de façon suffisamment précise la nature et les motifs de l'irrégularité reprochée à la République portugaise et donne à cet État membre une parfaite connaissance des réserves de la Commission. Par conséquent, cette lettre remplit, en l'espèce, sa fonction d'avertissement dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.
- 34 Cette conclusion n'est pas susceptible d'être remise en cause par les deux griefs spécifiquement formulés par la République portugaise à l'égard de la lettre du 5 décembre 2013.
- 35 En effet, d'une part, s'agissant du grief tiré de ce que cette lettre n'exposerait pas les raisons pour lesquelles la Commission a estimé que les dépenses en cause avaient été exposées aux fins de la réalisation d'actions de contrôle, il y a lieu de relever qu'il ressort du libellé même de l'une des dépenses en cause – à savoir la somme de 69 977,11 euros correspondant aux « salaires du personnel chargé des contrôles sur place » versés au cours de l'exercice 2012 – que cette dépense était liée à la réalisation d'actions de contrôle. De plus, dans la mesure où la République portugaise connaissait parfaitement la nature des dépenses en cause et où elle a ultérieurement reconnu, notamment au cours de la réunion bilatérale du 4 juin 2014, que ces dépenses avaient été exposées dans le cadre de son activité de contrôle, l'absence d'explications plus détaillées dans la lettre du 5 décembre 2013, notamment en ce qui concerne les sommes autres que celle de 69 977,11 euros susmentionnée, n'a, en l'espèce, aucunement empêché la République portugaise d'exposer son point de vue et de contester le bien-fondé de la correction financière proposée par la Commission.
- 36 D'autre part, s'agissant du grief tiré de ce que la lettre du 5 décembre 2013 ne préciserait pas les raisons pour lesquelles chacune des dépenses en cause, prise individuellement, ne pourrait pas bénéficier du financement du FEAGA, il convient de répondre que, lorsque le même motif d'inéligibilité est opposé pour une catégorie ou un groupe de dépenses, la Commission peut se limiter à une motivation globale pour toutes les dépenses concernées (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 15 février 2007, BVBA Management, Training en Consultancy, C-239/05, EU:C:2007:99, point 37). Or,

il y a lieu de relever que, dans la lettre du 5 décembre 2013, la Commission a considéré que les dépenses en cause avaient, dans leur totalité, pour objet de financer le personnel et l'équipement nécessaires à la réalisation d'actions de contrôle et que, dans la mesure où ces dépenses faisaient partie de l'activité principale des autorités nationales, elles n'étaient pas éligibles au financement de l'Union. Dans ces conditions et eu égard au fait que, selon la lettre du 5 décembre 2013, les dépenses en cause ont toutes le même objet, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir motivé, de façon globale, ses réserves quant au financement de ces dépenses par l'Union.

37 Il résulte de ce qui précède que la lettre du 5 décembre 2013 satisfait aux exigences de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 885/2006.

38 Partant, le troisième moyen doit être écarté.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006

39 La République portugaise soutient que la décision attaquée viole l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006, lequel autorise le financement d'actions d'assistance technique liées à la mise en œuvre d'un programme de soutien. Or, les actions de contrôle, d'une part, constitueraient un type d'actions d'assistance technique et, d'autre part, seraient nécessaires à la mise en œuvre de tout programme de soutien. Il s'ensuivrait que, par dérogation à l'article 13 du règlement n° 1290/2005, les dépenses supportées par les autorités nationales concernant les coûts administratifs et de personnel seraient éligibles au financement de l'Union lorsque, comme en l'espèce, elles sont engagées au titre d'une activité de contrôle et dans le cadre d'un programme de soutien.

40 La Commission conteste les arguments de la République portugaise.

41 À titre liminaire, il y a lieu de constater qu'il est constant entre les parties que les dépenses en cause ont été exposées afin de financer le personnel et l'équipement nécessaires à la réalisation, par les autorités portugaises, d'actions de contrôle, consistant notamment en des inspections effectuées dans le cadre du sous-programme pour la région autonome des Açores. Par ailleurs, il ressort tant du dossier, et notamment de la lettre du 5 décembre 2013 et de la lettre des autorités portugaises du 7 avril 2014, que des explications orales des parties au cours de l'audience que les autorités portugaises ayant réalisé ces actions de contrôle et bénéficié des dépenses en cause étaient non pas l'organisme payeur sis à Lisbonne (Portugal), mais d'autres autorités administratives présentes aux Açores.

42 Ainsi, le débat entre les parties porte non pas sur la nature et l'objet des dépenses en cause, mais uniquement sur la question, purement juridique, de savoir si ces dépenses sont éligibles au financement de l'Union sur le fondement de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006.

43 À cet égard, il convient de rappeler que les règlements nos 247/2006 et 793/2006 prévoient des mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques.

44 En particulier, il y a lieu de relever que, d'abord, l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 dispose qu'un programme de soutien comporte, notamment, « la description des mesures envisagées, notamment les régimes d'aide pour mettre en œuvre le programme, ainsi que, le cas échéant, des informations sur les besoins en termes d'études, de projets de démonstration, d'actions de formation et d'assistance technique liées à la préparation, à la mise en œuvre ou à l'adaptation des mesures concernées ».

45 Ensuite, l'article 25, troisième tiret, du règlement n° 247/2006 prévoit l'adoption de modalités d'application du même règlement en ce qui concerne « les études, les projets de démonstration, la formation et les opérations d'assistance technique visés à l'article 12, [sous] c), [dudit règlement] ».

- 46 Enfin, l'article 50 du règlement n° 793/2006, arrêtant les modalités d'application prévues à l'article 25, troisième tiret, du règlement n° 247/2006, énonce que « [l]e montant nécessaire au financement des études, des projets de démonstration, de la formation et des mesures d'assistance technique prévus dans un programme approuvé en vertu de l'article 24, paragraphe 2, du règlement [...] n° 247/2006 [...] ne peut dépasser 1 % du montant total du financement alloué à chaque programme ».
- 47 Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les études, les projets de démonstration, les actions de formation ainsi que les actions d'assistance technique visés à l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 et prévus par un programme de soutien en faveur d'une région ultrapériphérique sont, en principe, éligibles au financement de l'Union, sous réserve, notamment, qu'ils soient liés à la préparation, à la mise en œuvre ou à l'adaptation de mesures de soutien.
- 48 Cependant, force est de constater que les règlements n°s 247/2006 et 793/2006 ne contiennent aucune disposition définissant les différents types d'actions qu'ils mentionnent. En particulier, ces règlements ne précisent pas si les « actions [...] d'assistance technique liées à [...] la mise en œuvre [de] mesures [de soutien] » visées à l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 incluent ou non les actions de contrôle réalisées par les autorités nationales.
- 49 Dans ces conditions, il y a lieu d'examiner si, comme le soutient la République portugaise et le conteste la Commission, des actions de contrôle, telles que celles effectuées par les autorités portugaises, constituent des actions d'assistance technique liées à la mise en œuvre d'une mesure de soutien au sens de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006.
- 50 En premier lieu, il convient d'examiner s'il est possible, pour pallier l'imprécision des règlements n°s 247/2006 et 793/2006, de faire application dans le présent litige d'une disposition du droit de l'Union contenant une définition de la notion d'« assistance technique » ou, à tout le moins, de dégager de ce droit une définition générale et transversale de cette notion susceptible d'être transposée dans ce litige.
- 51 À cet égard, la République portugaise se réfère, d'une part, à l'article 5, sous a), du règlement n° 1290/2005 et, d'autre part, à l'article 186 du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission, du 29 octobre 2012, relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO 2012, L 362, p. 1). Selon la République portugaise, il résulte de ces dispositions que la notion d'« assistance technique » inclut les actions de contrôle nécessaires à la mise en œuvre d'un programme de soutien.
- 52 Toutefois, s'il est vrai que chacune des deux dispositions invoquées par la République portugaise apporte des précisions quant à la notion d'« assistance technique » et mentionne, notamment, les activités de contrôle, aucune de ces deux dispositions n'est applicable dans le présent litige.
- 53 En effet, d'une part, l'article 5, sous a), du règlement n° 1290/2005, bien que relatif à des actions d'assistance technique financées par le FEAGA et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), régit uniquement les actions d'assistance technique financées de manière centralisée à l'initiative de la Commission ou pour le compte de celle-ci. Il s'ensuit que cette disposition ne peut trouver à s'appliquer à des actions d'assistance technique, telles que celles envisagées par le point 4.6 de l'annexe I du sous-programme pour la région autonome des Açores, qui, étant mises en œuvre à l'initiative des États membres, sont financées de façon décentralisée par le FEAGA.
- 54 D'autre part, l'article 186 du règlement délégué n° 1268/2012 a pour seul objet de définir, dans le contexte de la passation de marchés publics et de l'octroi de subventions par l'Union, les notions de « subventions [et] marchés d'assistance technique conclus avec la [Banque européenne d'investissement (BEI)] ou le Fonds européen d'investissement [(FEI)] » et de « subventions [...] accordées [...] à la BEI ou au [FEI] pour des actions d'assistance technique » figurant, respectivement, à

l'article 101, paragraphe 3, et à l'article 125, paragraphe 7, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1). Il s'ensuit que cette disposition est étrangère au financement par le FEAGA des dépenses d'assistance technique exposées par les États membres dans le contexte du règlement n° 247/2006.

- 55 Dans ces conditions, l'éventuelle inclusion des actions de contrôle parmi les actions d'assistance technique visées à l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 ne peut résulter de la simple application de l'article 5, sous a), du règlement n° 1290/2005 ou de l'article 186 du règlement délégué n° 1268/2012.
- 56 De plus, l'examen des deux dispositions invoquées par la République portugaise ainsi que de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 révèle l'existence dans le droit de l'Union de dispositions décrivant de façon différente les actions relevant de l'assistance technique.
- 57 En particulier, il résulte de la comparaison entre ces différentes dispositions que les actions de contrôle ne sont pas systématiquement mentionnées parmi les actions relevant de l'assistance technique.
- 58 Ainsi, si l'article 186 du règlement délégué n° 1268/2012 définit de façon concrète la notion d'« assistance technique » et vise explicitement, à ce titre, les activités d'évaluation, d'audit et de contrôle nécessaires à la mise en œuvre d'un programme ou d'une action, il n'en va de même ni de l'article 5 du règlement n° 1290/2005 ni de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006.
- 59 En effet, premièrement, l'article 5 du règlement n° 1290/2005, qui est intitulé « Autres financements, y compris l'assistance technique », se borne à énumérer différents types d'actions sans définir expressément la notion d'« assistance technique ». Par ailleurs, cet article vise à la fois les « actions de préparation, de suivi, d'appui administratif et technique » et les actions « d'évaluation, d'audit et de contrôle ». En outre, ledit article mentionne, sous a), à la fois les actions relatives à « l'assistance technique et administrative » et celles relatives à « la mise en œuvre des systèmes de contrôle ». Ainsi, l'article 5 du règlement n° 1290/2005 non seulement ne mentionne pas expressément les actions de contrôle parmi les actions relevant de l'assistance technique, mais présente au contraire, à deux reprises, les actions d'assistance technique, entendues au sens restreint d'actions d'appui administratif et technique, d'une part, et les actions de contrôle, d'autre part, comme constituant deux types d'actions distincts.
- 60 Deuxièmement, l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 vise, quant à lui, uniquement les études, les projets de démonstration, les actions de formation et les actions d'assistance technique. Il en va de même de l'article 25, troisième tiret, du règlement n° 247/2006 et de l'article 50 du règlement n° 793/2006. Ainsi, les dispositions pertinentes des règlements n°s 247/2006 et 793/2006, seules applicables au présent litige, ne mentionnent pas les actions d'évaluation, d'audit et de contrôle.
- 61 Dans ces conditions, eu égard à l'absence de cohérence entre les dispositions susmentionnées des règlements n°s 1290/2005, 247/2006 et du règlement délégué n° 1268/2012, il apparaît, dans le droit de l'Union et en particulier en matière de FEAGA, d'une part, qu'il n'existe pas de définition générale et transversale de la notion d'« assistance technique » susceptible d'être transposée dans le présent litige et, d'autre part, que, contrairement à ce que soutient la République portugaise, l'expression « assistance technique » ne désigne pas nécessairement un ensemble d'actions incluant les actions de contrôle.
- 62 En second lieu, en l'absence de définition de la notion d'« assistance technique » susceptible d'être appliquée ou transposée dans le présent litige, il convient d'interpréter l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 en tenant compte non seulement des termes de cette disposition, mais

également de son contexte et des objectifs poursuivis par la législation dont elle fait partie (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du 17 novembre 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, point 12, et du 10 mars 2005, *EasyCar*, C-336/03, EU:C:2005:150, point 21).

- 63 À cet égard, il est utile de rappeler que, comme cela a déjà été relevé au point 25 ci-dessus, les mesures prises en faveur des régions ultrapériphériques sur le fondement du règlement n° 247/2006 constituent des dépenses du FEAGA au sens du règlement n° 1290/2005.
- 64 Dans ce contexte, il convient d'observer que, si le règlement n° 1290/2005 prévoit, à son article 5, sous a), le financement d'actions d'assistance technique et administrative mises en œuvre à l'initiative de la Commission ou pour le compte de celle-ci, il ne comporte en revanche aucune disposition prévoyant le financement d'actions d'assistance technique mises en œuvre à l'initiative des États membres.
- 65 Il apparaît donc que, en tant qu'elles prévoient le financement d'actions d'assistance technique liées à la mise en œuvre d'un programme de soutien à l'initiative des États membres dans les régions ultrapériphériques, les dispositions de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 instaurent des règles spécifiques dérogeant aux règles générales du FEAGA prévues par le règlement n° 1290/2005 et doivent, dès lors, faire l'objet d'une interprétation stricte.
- 66 Or, premièrement, il y a lieu de constater que, comme cela a déjà été relevé au point 60 ci-dessus, ni l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 ni les autres dispositions pertinentes des règlements n°s 247/2006 et 793/2006 ne mentionnent les actions d'évaluation, d'audit et de contrôle.
- 67 Deuxièmement, il a également été relevé au point 59 ci-dessus que, en matière de FEAGA, les termes « assistance technique » peuvent, dans certaines hypothèses et notamment dans le cadre de l'article 5, sous a), du règlement n° 1290/2005, non pas faire référence à un ensemble d'actions incluant les actions de contrôle, mais désigner uniquement des actions d'appui administratif et technique au sens strict.
- 68 Troisièmement, il importe de rappeler que, en vertu de l'article 11 du règlement n° 1290/2005, les paiements relatifs aux financements prévus au titre de ce règlement sont, sauf dispositions contraires, effectués intégralement en faveur des bénéficiaires.
- 69 Il résulte de ces dispositions que les crédits affectés au FEAGA, et notamment ceux alloués aux États membres, doivent, en principe, être utilisés pour financer des dépenses opérationnelles se traduisant par des paiements en faveur des bénéficiaires.
- 70 Il s'ensuit que, sauf disposition contraire, ces crédits ne peuvent être utilisés pour aider les autorités nationales à accomplir des activités administratives qui leur incombent normalement.
- 71 Or, il y a lieu de noter que le contrôle du respect des conditions d'octroi des aides et des primes incombe normalement aux États membres, indépendamment de l'existence d'une mesure d'assistance technique.
- 72 En particulier, s'agissant des mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques, les États membres sont tenus de procéder à des contrôles administratifs et à des contrôles sur place en application de l'article 27 du règlement n° 247/2006 ainsi que des articles 30 à 33 du règlement n° 793/2006.
- 73 Il convient d'ajouter que ces contrôles, et notamment les contrôles sur place, incombent aux autorités nationales compétentes, lesquelles peuvent être des autorités distinctes de l'organisme payeur, telles que les autorités administratives portugaises mentionnées au point 41 ci-dessus.

- 74 Dans ces conditions, et eu égard à l'ensemble des considérations énoncées aux points 63 à 73 ci-dessus, il résulte de l'interprétation littérale, systématique et téléologique de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 que les « actions [...] d'assistance technique liées à [...] la mise en œuvre [de] mesures [de soutien] » qu'il mentionne n'incluent pas les actions de contrôle effectuées par les autorités nationales.
- 75 Cette interprétation n'est pas susceptible d'être remise en cause par l'argumentation de la République portugaise tirée, premièrement, de ce que la mise en œuvre d'un programme de soutien inclurait nécessairement des actions de contrôle et, deuxièmement, de ce que la prise en charge des dépenses afférentes à ces actions de contrôle aurait été expressément prévue dans le sous-programme pour la région autonome des Açores.
- 76 En effet, premièrement, la circonstance que des actions de contrôle seraient nécessaires à la bonne exécution d'un programme de soutien ne permet ni de les qualifier d'actions d'assistance technique ni de les rattacher à la « mise en œuvre » de ce programme.
- 77 À cet égard, il convient de relever que, d'une part, faute de constituer des actions d'appui administratif et technique au sens strict, les actions de contrôle ne constituent pas des actions d'assistance technique au sens de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006.
- 78 D'autre part, il est possible, parmi les actions visées par l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006, de distinguer, chronologiquement et conceptuellement, d'abord, les actions de préparation d'une mesure, ensuite, les actions liées à la mise en œuvre concrète de cette mesure et, enfin, les actions tendant à contrôler la bonne exécution de ladite mesure.
- 79 Deuxièmement, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 247/2006, les mesures prises dans le cadre des programmes de soutien en faveur des régions ultrapériphériques doivent être conformes au droit de l'Union. Ainsi, les dispositions d'un programme de soutien, même approuvées par la Commission, ne sauraient, conformément au principe de hiérarchie des normes, permettre de déroger aux dispositions du droit de l'Union, ni même être utilement invoquées aux fins de l'interprétation de ces dernières. Il s'ensuit que la circonstance que le point 4.6 de l'annexe I du sous-programme pour la région autonome des Açores prévoit la prise en charge des dépenses directement imputables aux activités de contrôle de ce sous-programme est sans incidence quant à la question de savoir si les actions de contrôle réalisées par des autorités nationales sont au nombre des actions éligibles au financement de l'Union au titre de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006.
- 80 Dans ces conditions, les actions de contrôle ayant donné lieu aux dépenses en cause ne constituent pas des actions d'assistance technique liées à la mise en œuvre d'une mesure de soutien au sens de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006.
- 81 Il résulte de ce qui précède que les dépenses en cause ne sont pas éligibles au financement de l'Union sur le fondement de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006.
- 82 Partant, le deuxième moyen doit être écarté.

Sur le premier moyen, tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime

- 83 La République portugaise soutient que la décision attaquée viole le principe de protection de la confiance légitime. En effet, d'une part, la Commission aurait approuvé, dans la décision du 3 mars 2009, une mesure de soutien visant expressément, en tant que dépenses éligibles, les dépenses directement imputables à des activités de contrôle. D'autre part, les assurances données par la

Commission seraient conformes aux règles applicables. Dans ces conditions, la décision du 3 mars 2009 aurait créé, à l'égard des autorités portugaises, une attente légitime quant à l'éligibilité des dépenses en cause.

84 La Commission conteste les arguments de la République portugaise.

85 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence bien établie, le principe de protection de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de l'Union (voir arrêts du 5 mai 1981, Dürbeck, 112/80, EU:C:1981:94, point 48, et du 7 juin 2005, VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, point 73 et jurisprudence citée).

86 Il découle également de la jurisprudence que tout justiciable a le droit de se prévaloir de ce principe lorsqu'il se trouve dans une situation de laquelle il ressort que l'administration de l'Union, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître à son égard des espérances fondées. Constituent de telles assurances, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont communiqués, des renseignements précis, inconditionnels et concordants. Les assurances données doivent, en outre, être conformes aux normes applicables (voir arrêts du 18 juillet 2007, AER/Karatzoglou, C-213/06 P, EU:C:2007:453, point 33 et jurisprudence citée, et du 16 décembre 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Commission, C-537/08 P, EU:C:2010:769, point 63 et jurisprudence citée).

87 Par ailleurs, il est constant que le principe de protection de la confiance légitime peut être invoqué également par un État membre (voir, en ce sens, arrêt du 26 juin 2012, Pologne/Commission, C-335/09 P, EU:C:2012:385, points 180 et 181).

88 C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'examiner si, en l'espèce, le principe de protection de la confiance légitime s'opposait à ce que la Commission écartât les dépenses en cause du financement de l'Union.

89 En premier lieu, il convient d'examiner si la décision du 3 mars 2009 contient des assurances précises, inconditionnelles et concordantes quant à l'éligibilité au financement de l'Union des dépenses visées par le point 4.6 de l'annexe I du sous-programme pour la région autonome des Açores.

90 À cet égard, il apparaît utile de rappeler le contexte juridique dans lequel s'inscrit la décision du 3 mars 2009 approuvant les modifications du programme général soumises à la Commission par la République portugaise.

91 Aux fins de la mise en œuvre de mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques, l'article 24 du règlement n° 247/2006 prévoit une procédure d'évaluation et d'approbation par la Commission des projets de programmes généraux proposés par les États membres. De même, l'article 49 du règlement n° 793/2006 organise une procédure d'approbation par la Commission des modifications que les États membres souhaitent apporter à ces programmes généraux.

92 Il ressort de ces dispositions que l'approbation par la Commission des mesures de soutien contenues dans les programmes généraux constitue un préalable indispensable au financement desdites mesures par le FEAGA.

93 Toutefois, les programmes généraux présentent un caractère prévisionnel, de telle sorte que, en les approuvant, la Commission ne prend pas, en principe, position de façon définitive sur la conformité des mesures qu'ils contiennent avec l'ensemble des règles applicables du droit de l'Union et, partant, sur l'éligibilité de ces mesures au financement de l'Union. Dès lors, il ne saurait être déduit de la simple approbation par la Commission d'un programme général ni que les mesures contenues dans ce programme sont nécessairement conformes à l'ensemble des règles applicables du droit de l'Union ni que l'éligibilité de ces mesures au financement de l'Union ne peut plus être remise en cause par la

Commission, en particulier lors de la procédure d'apurement de conformité prévue à l'article 31 du règlement n° 1290/2005 (voir, en ce sens et par analogie, conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire République tchèque/Commission, C-4/17 P, EU:C:2018:237, points 48, 49, 52 et 59).

- 94 En l'espèce, il est constant que le point 4.6 de l'annexe I du sous-programme pour la région autonome des Açores, introduit dans le programme général par la décision du 3 mars 2009, d'une part, mentionne, parmi les dépenses éligibles, certaines dépenses directement imputables à des « activités [...] de contrôle » et, d'autre part, désigne comme bénéficiaires de la mesure les « autorités de gestion ».
- 95 Toutefois, il convient de relever que, d'abord, le dispositif de la décision du 3 mars 2009 se borne à approuver les modifications du programme général soumises par la République portugaise sur le fondement de l'article 49 du règlement n° 793/2006 et ne se prononce pas expressément sur l'éligibilité au financement de l'Union des dépenses qui seront engagées dans le cadre de ce programme.
- 96 Ensuite, s'il est vrai que, au considérant 2 de la décision du 3 mars 2009, la Commission a indiqué, en des termes généraux, que « la modification [du programme général] respect[ait] les objectifs et les exigences du règlement [...] n° 247/2006 », elle ne s'est en revanche pas spécifiquement prononcée dans ladite décision sur la conformité de la mesure introduite au point 4.6 de l'annexe I du sous-programme pour la région autonome des Açores avec les dispositions de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006 et n'a pas davantage expressément pris position sur la conformité de cette mesure avec l'ensemble des dispositions applicables en matière de FEAGA.
- 97 Enfin, le dispositif de la décision du 3 mars 2009 précise que l'approbation à laquelle cette décision procède « ne couvre pas les modalités de contrôle et les sanctions qui seront examinées dans le cadre des audits du FEAGA ».
- 98 Dans ces conditions, eu égard aux termes de la décision du 3 mars 2009 ainsi qu'au contexte juridique dans lequel elle est intervenue, la Commission ne peut être regardée comme ayant fourni aux autorités portugaises, lors de l'adoption de cette décision, des renseignements précis, inconditionnels et concordants quant à l'éligibilité au financement de l'Union des dépenses afférentes aux activités de contrôle mentionnées au point 4.6 de l'annexe I du sous-programme pour la région autonome des Açores.
- 99 En second lieu, il convient de rappeler qu'il résulte de la réponse apportée au deuxième moyen que, en vertu de l'article 12, sous c), du règlement n° 247/2006, les dépenses exposées par les autorités nationales dans le cadre d'actions de contrôle ne sont pas éligibles au financement de l'Union.
- 100 Il s'ensuit que, même s'il était admis que, en approuvant, par la décision du 3 mars 2009, l'introduction, dans le programme général, d'une nouvelle mesure d'assistance technique, la Commission ait fourni aux autorités portugaises des assurances précises quant à la prise en charge par le FEAGA de certaines dépenses exposées dans le cadre d'actions de contrôle réalisées par les autorités portugaises, de telles assurances auraient, en tout état de cause, été contraires aux normes applicables et, par conséquent, n'auraient pas été susceptibles de créer, à l'égard de la République portugaise, des attentes légitimes quant à l'éligibilité des dépenses en cause au financement de l'Union.
- 101 Il résulte de ce qui précède que la République portugaise n'est pas fondée à invoquer la violation du principe de protection de la confiance légitime.
- 102 Partant, il y a lieu d'écarter le premier moyen et, par conséquent, de rejeter le recours.

Sur les dépens

- ¹⁰³ Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- ¹⁰⁴ La République portugaise ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre)

déclare et arrête :

- 1) Le recours est rejeté.**
- 2) La République portugaise est condamnée aux dépens.**

Gervasoni

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 novembre 2018.

Signatures