Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

5 juin 2012 *

«Politique agricole commune — Régime de paiement unique à la surface — Règlement (CE) nº 1973/2004 — Article 138, paragraphe 1 — Exclusion du bénéfice de l'aide en cas d'inexactitude de la superficie déclarée — Caractère administratif ou pénal de cette sanction — Règle du non-cumul des sanctions pénales — Principe ne bis in idem»

Dans l'affaire C-489/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Sąd Najwyższy (Pologne), par décision du 27 septembre 2010, parvenue à la Cour le 12 octobre 2010, dans la procédure pénale contre

Łukasz Marcin Bonda,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot et M^me^ A. Prechal, présidents de chambre, M. A. Rosas, M^me^ R. Silva de Lapuerta, MM. K. Schiemann, A. Borg Barthet (rapporteur), L. Bay Larsen, M^me^ M. Berger et M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,

greffier: M^me^ K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 octobre 2011,

considérant les observations présentées:

— pour M. Bonda, par M^e^ J. Markowicz, adwokat,

— pour le gouvernement polonais, par MM. M. Szpunar, D. Krawczyk et B. Majczyna, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement autrichien, par M^me^ C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par M. A. Bouquet et M^me^ A. Szmytkowska, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 décembre 2011,

rend le présent

* Langue de procédure: le polonais.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 138, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1973/2004 de la Commission, du 29 octobre 2004, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide prévus aux titres IV et IV bis dudit règlement et l'utilisation de terres mises en jachère pour la production de matières premières (JO L 345, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de poursuites engagées contre M. Bonda en raison de la fraude commise par ce dernier dans sa déclaration concernant la superficie agricole admissible au bénéfice du paiement unique à la surface.

Le cadre juridique

Le droit international

3 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, du protocole nº 7 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Strasbourg le 22 novembre 1984 (ci-après le «protocole nº 7»):

«Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État.»

Le droit de l'Union

Le règlement (CE, Euratom) nº 2988/95

4 Le règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1), énonce à ses quatrième, cinquième, neuvième, dixième et douzième considérants:

«considérant que l'efficacité de la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés requiert la mise en place d'un cadre juridique commun à tous les domaines couverts par les politiques communautaires;

considérant 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;

[…]

considérant que les mesures et les sanctions communautaires prises dans le cadre de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune font partie intégrante des régimes d'aides; qu'elles ont une finalité propre qui laisse entière l'appréciation par les autorités compétentes des États membres, sur le plan du droit pénal, du comportement des opérateurs économiques concernés; que leur efficacité doit être assurée par l'effet immédiat de la norme communautaire et par la pleine application de l'ensemble des mesures communautaires, dès lors que l'adoption de mesures conservatoires n'a pas permis d'atteindre cet objectif;

considérant que, en vertu de l'exigence générale d'équité et du principe de proportionnalité, ainsi qu'à la lumière du principe *ne bis in idem,* il y a lieu de prévoir, dans le respect de l'acquis communautaire et des dispositions prévues par les réglementations communautaires spécifiques existant au moment de

l'entrée en vigueur du présent règlement, des dispositions appropriées pour éviter un cumul de sanctions pécuniaires communautaires et de sanctions pénales nationales imposées pour les mêmes faits à la même personne;

[…]

considérant que le présent règlement s'applique sans préjudice de l'application du droit pénal des États membres».

5 L'article 1er dudit règlement dispose:

«1. Aux fins de la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, est adoptée une réglementation générale relative à des contrôles homogènes et à des mesures et des sanctions administratives portant sur des irrégularités au regard du droit communautaire.

2. 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.»

6 Aux termes de l'article 2 du même règlement:

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

2. Aucune sanction administrative ne peut être prononcée tant qu'un acte communautaire antérieur à l'irrégularité ne l'a pas instaurée. En cas de modification ultérieure des dispositions portant sanctions administratives et contenues dans une réglementation communautaire, les dispositions moins sévères s'appliquent rétroactivement.

3. Les dispositions du droit communautaire déterminent la nature et la portée des mesures et sanctions administratives nécessaires à l'application correcte de la réglementation considérée en fonction de la nature et de la gravité de l'irrégularité, du bénéfice accordé ou de l'avantage reçu et du degré de responsabilité.

4. Sous réserve du droit communautaire applicable, les procédures relatives à l'application des contrôles et des mesures et sanctions communautaires sont régies par le droit des États membres.»

7 L'article 4 du règlement nº 2988/95 énonce:

«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,

— par la perte totale ou partielle de la garantie constituée à l'appui de la demande d'un avantage octroyé ou lors de la perception d'une avance.

2. L'application des mesures visées au paragraphe 1 est limitée au retrait de l'avantage obtenu augmenté, si cela est prévu, d'intérêts qui peuvent être déterminés de façon forfaitaire.

3. Les actes pour lesquels il est établi qu'ils ont pour but d'obtenir un avantage contraire aux objectifs du droit communautaire applicable en l'espèce, en créant artificiellement les conditions requises pour l'obtention de cet avantage, ont pour conséquence, selon le cas, soit la non-obtention de l'avantage, soit son retrait.

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

8 L'article 5 dudit règlement est libellé comme suit:

«1. Les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence peuvent conduire aux sanctions administratives suivantes:

a) le paiement d'une amende administrative;

b) le paiement d'un montant excédant les sommes indûment perçues ou éludées, augmentées, le cas échéant, d'intérêts; ce montant complémentaire, déterminé selon un pourcentage à fixer dans les réglementations spécifiques, ne peut dépasser le niveau strictement nécessaire pour lui donner un caractère dissuasif;

c) la privation totale ou partielle d'un avantage octroyé par la réglementation communautaire, même si l'opérateur a bénéficié indûment d'une partie seulement de cet avantage;

d) l'exclusion ou le retrait du bénéfice de l'avantage pour une période postérieure à celle de l'irrégularité;

e) le retrait temporaire d'un agrément ou d'une reconnaissance nécessaire à la participation à un régime d'aide communautaire;

f) la perte d'une garantie ou d'un cautionnement constitué aux fins du respect des conditions d'une réglementation ou la reconstitution du montant d'une garantie indûment libérée;

g) d'autres sanctions à caractère exclusivement économique, de nature et de portée équivalentes, prévues dans les réglementations sectorielles adoptées par le Conseil en fonction des nécessités propres au secteur concerné et dans le respect des compétences d'exécution conférées à la Commission par le Conseil.

2. Sans préjudice des dispositions des réglementations sectorielles existant au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, les autres irrégularités ne peuvent donner lieu qu'aux sanctions non assimilables à une sanction pénale prévues au paragraphe 1, pour autant que de telles sanctions soient indispensables à l'application correcte de la réglementation.»

9 L'article 6 du règlement nº 2988/95 dispose:

«1. Sans préjudice des mesures et sanctions administratives communautaires arrêtées sur la base des règlements sectoriels existant au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, l'imposition des sanctions pécuniaires, telles que les amendes administratives, peut être suspendue par décision de l'autorité compétente si une procédure pénale a été ouverte contre la personne en cause et porte sur les mêmes faits. La suspension de la procédure administrative suspend le délai de prescription prévu à l'article 3.

2. Si la procédure pénale n'est pas poursuivie, la procédure administrative qui a été suspendue reprend son cours.

3. Lorsque la procédure pénale est menée à son terme, la procédure administrative qui a été suspendue reprend, pour autant que les principes généraux du droit ne s'y opposent pas.

4. Lorsque la procédure administrative est reprise, l'autorité administrative veille à ce que soit appliquée une sanction équivalant au moins à celle prescrite par la réglementation communautaire, pouvant tenir compte de toute sanction imposée par l'autorité judiciaire pour les mêmes faits à la même personne.

5. Les paragraphes 1 à 4 ne s'appliquent pas aux sanctions pécuniaires qui font partie intégrante des régimes de soutien financier et peuvent être appliquées indépendamment d'éventuelles sanctions pénales, si et dans la mesure où elles ne sont pas assimilables à de telles sanctions.»

Le règlement (CE) nº 1782/2003

10 Le règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 et (CE) nº 2529/2001 (JO L 270, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 94, p. 70), tel que modifié par le règlement (CE) nº 118/2005 de la Commission, du 26 janvier 2005 (JO L 24, p. 15, ci-après le «règlement nº 1782/2003»), énonce à son vingt et unième considérant:

«Les régimes de soutien relevant de la politique agricole commune fournissent une aide directe au revenu, notamment en vue d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole. Cet objectif est étroitement lié à la conservation des zones rurales. Dans le but d'éviter une mauvaise affectation des ressources communautaires, il convient de n'effectuer aucun paiement de soutien en faveur d'agriculteurs qui ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de tels paiements.»

11 Aux termes de l'article 24 du règlement nº 1782/2003:

«1. Sans préjudice des réductions et exclusions visées à l'article 6, lorsqu'il est constaté que l'agriculteur ne respecte pas les conditions requises pour bénéficier de l'aide prévue par le présent règlement ou par l'article 2 bis du règlement (CE) nº 1259/1999, le paiement — ou la part du paiement — accordé ou à accorder pour lequel les conditions ont été respectées fait l'objet de réductions et d'exclusions à fixer conformément à la procédure visée à l'article 144, paragraphe 2, du présent règlement.

2. Le pourcentage de réduction est fonction de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition du non-respect constaté et peut aller jusqu'à l'exclusion totale d'un ou de plusieurs régimes d'aide durant une ou plusieurs années civiles.»

Le règlement nº 1973/2004

12 Le soixante-neuvième considérant du règlement nº 1973/2004 énonce:

«L'article 143 ter du règlement […] nº 1782/2003 autorise la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie (ci-après dénommés les 'nouveaux États membres') à remplacer les paiements directs par un paiement unique à la surface (ci-après dénommé le 'régime de paiement unique à la surface'). C'est l'option choisie par la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. Il convient donc d'établir les modalités d'application du régime de paiement unique à la surface.»

13 L'article 138 dudit règlement prévoit:

«1. Sauf dans les cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles telles que définies à l'article 72 du règlement (CE) nº 796/2004, lorsque, à la suite d'un contrôle administratif ou d'un contrôle sur place, il est constaté que la différence établie entre la superficie déclarée et la superficie déterminée, au sens de l'article 2, point 22), du règlement (CE) nº 796/2004, est supérieure à 3 % mais inférieure ou égale à 30 % de la superficie déterminée, le montant à accorder au titre du régime de paiement unique à la surface est réduit, pour l'année en cause, de deux fois la différence constatée.

Si la différence est supérieure à 30 % de la superficie déterminée, aucune aide n'est accordée pour l'année en cause.

Si la différence est supérieure à 50 %, l'agriculteur est exclu une nouvelle fois du bénéfice d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d'aides auxquels l'agriculteur peut prétendre au titre des demandes qu'il introduit au cours des trois années civiles suivant celle de la constatation.

2. Lorsque les différences entre la superficie déclarée et la superficie déterminée résultent d'irrégularités intentionnelles, l'aide à laquelle l'agriculteur aurait pu prétendre n'est pas accordée pour l'année civile en cause.

En outre, si la différence est supérieure à 20 % de la superficie déterminée, l'agriculteur est également exclu du bénéfice d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d'aides auxquels l'agriculteur peut prétendre au titre des demandes qu'il introduit au cours des trois années civiles suivant celle de la constatation.

3. Aux fins de l'établissement de la superficie déterminée au sens de l'article 2, point 22), du règlement (CE) nº 796/2004, l'article 143 *ter*, paragraphe 5, et l'article 143 *ter*, paragraphe 6, premier alinéa, du règlement […] nº 1782/2003, et l'article 137 du présent règlement s'appliquent.»

La réglementation polonaise

14 L'article 297, paragraphe 1, de la loi du 6 juin 1997 contenant le code pénal (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny, Dz. U de 1997, nº 88, position 553), dispose:

«Sera puni d'une peine privative de liberté de trois mois à cinq ans quiconque, aux fins d'obtenir, pour lui ou pour toute autre personne, d'une banque ou d'une entité organisationnelle exerçant une activité économique similaire au titre d'une loi, ou d'un organe ou d'une institution disposant de ressources publiques, un crédit, un prêt, une caution, une garantie, une lettre de crédit, une dotation, une subvention, une confirmation par une banque de l'engagement résultant d'une caution, d'une garantie ou d'une prestation financière similaire dans un but économique déterminé, un instrument électronique de paiement, ou une commande publique, aura présenté un document falsifié, altéré, contenant des affirmations mensongères, ou frauduleux, ou une déclaration écrite frauduleuse, concernant des circonstances d'importance primordiale pour obtenir l'aide financière, l'instrument de paiement ou la commande précités».

15 Selon l'article 17, paragraphe 1, points 7 et 11, de la loi du 6 juin 1997 contenant le code de procédure pénale (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego, Dz. U. de 1997, nº 89, position 555, ci-après le «code de procédure pénale»):

«La procédure ne sera pas engagée, ou sera clôturée si elle a déjà été lancée, lorsque:

[…]

une procédure pénale visant les mêmes faits et la même personne a été définitivement clôturée ou est déjà en cours,

[…]

d'autres circonstances excluent les poursuites.

[…]»

Le litige au principal et la question préjudicielle

16 Le 16 mai 2005, M. Bonda a présenté au Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (bureau régional de l'agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture, ci-après le «Bureau») une demande aux fins d'obtenir un paiement unique à la surface pour l'année 2005.

17 Dans le cadre de cette demande, il a déposé une déclaration inexacte concernant l'étendue des terres agricoles cultivées et les cultures effectuées sur ces terres en surévaluant les superficies affectées à l'agriculture, cette déclaration mentionnant 212,78 ha au lieu de 113,49 ha.

18 Le 25 juin 2006, le directeur du Bureau a, sur le fondement de l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004, adopté une décision par laquelle, d'une part, il refusait à M. Bonda le bénéfice du paiement unique à la surface pour l'année 2005 et, d'autre part, il infligeait à ce dernier une sanction consistant en la perte des droits au paiement unique à la surface, à hauteur du montant correspondant à la différence entre la surface réelle et la surface déclarée, pour les trois années suivant celle au cours de laquelle la déclaration inexacte avait été déposée.

19 Par jugement du 14 juillet 2009, le Sąd Rejonowy w Goleniowie (tribunal d'arrondissement de Goleniów) a condamné M. Bonda pour fraude aux subventions en application de l'article 297, paragraphe 1, de la loi du 6 juin 1997 contenant le code pénal, au motif que, aux fins de se voir octroyer des subventions, il avait fait une fausse déclaration concernant des faits d'importance primordiale dans le cadre de l'obtention d'un paiement unique à la surface. À ce titre, M. Bonda a été condamné à huit mois d'emprisonnement avec sursis de deux ans et à une amende d'un montant correspondant à 80 taux journaliers de 20 PLN chacun.

20 M. Bonda a interjeté appel dudit jugement devant le Sąd Okręgowy w Szczecinie (tribunal régional de Szczecin), lequel l'a annulé et a conclu à l'irrecevabilité de la procédure pénale au motif qu'une sanction administrative avait déjà été prononcée à l'égard de M. Bonda pour les mêmes faits. En conséquence, cette juridiction a, en application de l'article 17, paragraphe 1, point 11, du code de procédure pénale, prononcé un non-lieu et mis fin à l'action pénale par une décision du 19 mars 2010.

21 Le Prokurator Generalny (Procureur général) a formé un pourvoi en cassation contre cette décision devant le Sąd Najwyższy (Cour suprême) en invoquant une violation flagrante de la règle de procédure visée audit article 17, paragraphe 1, point 11.

22 Selon le Sąd Najwyższy, s'il n'y a aucun doute que les faits ayant conduit à prendre la mesure visée à l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004 à l'égard de M. Bonda sont identiques à ceux faisant l'objet de la condamnation pénale, cette juridiction considère cependant que, dans la mesure où elle est fondée sur l'article 17, paragraphe 1, point 11, du code de procédure pénale, la décision de non-lieu prononcée dans la procédure pénale engagée contre M. Bonda est erronée.

23 Le Sąd Najwyższy considère en effet que seul l'article 17, paragraphe 1, point 7, du code de procédure pénale pourrait constituer un fondement juridique correct pour mettre un terme à ladite procédure. Par conséquent, il conviendrait, afin de résoudre le litige au principal, de déterminer si la procédure engagée par le Bureau peut être considérée comme étant de nature pénale au sens de cette disposition. La juridiction de renvoi précise à cet égard que, si une interprétation littérale de ladite disposition impose une réponse négative à cette question, celle-ci doit toutefois être interprétée à la lumière de l'article 4, paragraphe 1, du protocole nº 7.

24 Dans ces conditions, le Sąd Najwyższy estime qu'il est nécessaire d'apprécier la nature juridique de la sanction infligée à l'agriculteur au titre de l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004.

25 Considérant que l'issue du litige dont il est saisi dépend de l'interprétation dudit article 138, le Sąd Najwyższy a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Quelle est la nature juridique de la sanction prévue à l'article 138 du [règlement nº 1973/2004] et qui consiste à priver l'agriculteur des paiements directs afférents aux années civiles suivant celle au cours de laquelle celui-ci a déposé une fausse déclaration relative à […] la superficie au titre de laquelle [le paiement unique à la surface] a été demandé?»

Sur la question préjudicielle

26 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004 doit être interprété en ce sens que les mesures prévues aux deuxième et troisième alinéas de cette disposition, consistant à exclure un agriculteur du bénéfice de l'aide pour l'année au titre de laquelle il a présenté une fausse déclaration de la superficie admissible et à réduire celle à laquelle il pourrait prétendre au titre des trois années civiles suivantes à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée, constituent des sanctions de nature pénale.

27 À titre liminaire, il convient de constater que le Sąd Najwyższy sollicite de la Cour l'interprétation de l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004 dans la mesure où le principe ne bis in idem, tel qu'il figure à l'article 17, paragraphe 1, point 7, du code de procédure pénale, n'est susceptible d'être appliqué dans le cadre de la procédure au principal que si les mesures prévues à cet article 138, paragraphe 1, peuvent être qualifiées de sanctions de nature pénale.

28 À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé que des sanctions édictées par des réglementations de politique agricole commune telles que l'exclusion temporaire d'un opérateur économique du bénéfice d'un régime d'aides n'ont pas un caractère pénal (voir arrêts du 18 novembre 1987, Maizena e.a., 137/85, Rec. p. 4587, point 13; du 27 octobre 1992, Allemagne/Commission, C-240/90, Rec. p. I-5383, point 25, ainsi que du 11 juillet 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec. p. I-6453, point 43).

29 La Cour a, en effet, considéré que de telles exclusions sont destinées à lutter contre les nombreuses irrégularités qui sont commises dans le cadre des aides à l'agriculture et qui, en grevant lourdement le budget de l'Union, sont de nature à compromettre les actions entreprises par les institutions dans ce domaine pour stabiliser les marchés, soutenir le niveau de vie des agriculteurs et assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs (voir arrêt Käserei Champignon Hofmeister, précité, point 38).

30 À l'appui de son analyse, la Cour a également relevé que les normes transgressées s'adressent uniquement aux opérateurs économiques qui ont fait le choix, en toute liberté, de recourir à un régime d'aides en matière agricole (voir arrêts précités Maizena e.a., point 13; Allemagne/Commission, point 26, ainsi que Käserei Champignon Hofmeister, point 41). Elle a ajouté que, dans le contexte d'un régime d'aides de l'Union, dans lequel l'octroi de l'aide est nécessairement subordonné à la condition que son bénéficiaire présente toutes les garanties de probité et de fiabilité, la sanction prise en cas de non-respect de ces exigences constitue un instrument administratif spécifique faisant partie intégrante du régime d'aides et destiné à assurer la bonne gestion financière des fonds publics de l'Union (arrêt Käserei Champignon Hofmeister, précité, point 41).

31 Aucun élément ne justifie une réponse différente en ce qui concerne les mesures prévues à l'article 138, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, du règlement nº 1973/2004.

32 En effet, il n'est pas contesté que seuls les opérateurs qui ont demandé à bénéficier du régime d'aides institué par le règlement nº 1973/2004 sont susceptibles de se voir appliquer les mesures prévues à l'article 138, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, de celui-ci, lorsqu'il apparaît que les

informations fournies par de tels opérateurs à l'appui de leur demande sont erronées. En outre, lesdites mesures constituent, elles aussi, un instrument administratif spécifique faisant partie intégrante d'un régime spécifique d'aides et destiné à assurer la bonne gestion financière des fonds publics de l'Union.

33 À cet égard, il convient d'ajouter qu'il résulte tout d'abord de l'article 1er du règlement nº 2988/95, lequel fixe un cadre juridique commun à tous les domaines couverts par les politiques communautaires, que 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 ou à des budgets gérés par celle-ci est qualifiée d' «irrégularité» et donne lieu à l'application de «mesures et sanctions administratives».

34 Ensuite, il ressort de l'article 5, paragraphe 1, sous c) et d), du règlement nº 2988/95 que la privation totale ou partielle d'un avantage octroyé par la réglementation communautaire, même si l'opérateur a bénéficié indûment d'une partie seulement de cet avantage, ainsi que l'exclusion ou le retrait du bénéfice d'un avantage pour une période postérieure à celle de l'irrégularité constituent des sanctions administratives. Ces deux cas de figure sont visés à l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004.

35 Enfin, tandis que l'article 6, paragraphes 1 à 4, du règlement nº 2988/95 contient des règles concernant la prise en compte d'une procédure pénale nationale dans une procédure administrative fondée sur le droit de l'Union, il résulte du neuvième considérant et de l'article 6, paragraphe 5, de ce règlement que les sanctions administratives prises dans le cadre de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune font partie intégrante des régimes d'aides, qu'elles ont une finalité propre et qu'elles peuvent être appliquées indépendamment d'éventuelles sanctions pénales, si et dans la mesure où elles ne sont pas assimilables à de telles sanctions.

36 La nature administrative des mesures prévues à l'article 138, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, du règlement nº 1973/2004 n'est pas remise en cause par l'examen de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la notion de «procédure pénale», au sens de l'article 4, paragraphe 1, du protocole nº 7, disposition à laquelle se réfère la juridiction de renvoi.

37 Selon cette jurisprudence, trois critères sont pertinents à cet égard. Le premier est la qualification juridique de l'infraction en droit interne, le deuxième la nature même de l'infraction et le troisième la nature et le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts Engel et autres c. Pays-Bas du 8 juin 1976, série A nº 22, § 80 à 82, ainsi que Zolotoukhine c. Russie du 10 février 2009, requête nº 14939/03, § 52 et 53).

38 S'agissant du premier critère, il importe de relever que les mesures prévues à l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004 ne sont pas considérées comme étant de nature pénale par le droit de l'Union, lequel doit en l'occurrence être assimilé au «droit interne» au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

39 S'agissant du deuxième critère, il implique de vérifier si la sanction infligée à l'opérateur poursuit, notamment, une finalité répressive.

40 En l'occurrence, il ressort de l'analyse opérée aux points 28 à 32 du présent arrêt que les mesures prévues à l'article 138, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, du règlement nº 1973/2004 n'ont vocation à s'appliquer qu'aux opérateurs économiques qui font appel au régime d'aides institué par ce règlement et que la finalité de ces mesures n'est pas répressive, mais consiste, pour l'essentiel, à protéger la gestion des fonds de l'Union par l'exclusion temporaire d'un bénéficiaire ayant fait des déclarations inexactes dans sa demande d'aide.

41 Ainsi que l'a relevé Mme l'avocat général au point 65 de ses conclusions, plaide également à l'encontre du caractère répressif desdites mesures le fait que la réduction du montant de l'aide susceptible d'être versée à l'agriculteur pour les années suivant celle au cours de laquelle une irrégularité a été constatée

est subordonnée à la présentation d'une demande au titre de ces années. Ainsi, si l'agriculteur s'abstient de présenter une demande pour les années suivantes, la sanction qu'il encourt en application de l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004 devient inopérante. Tel est également le cas si cet agriculteur ne remplit plus les conditions requises pour l'octroi de l'aide. Enfin, la sanction devient également partiellement inopérante lorsque le montant des aides auxquelles l'agriculteur peut prétendre au titre des années suivantes est inférieur à celui du prélèvement devant être opéré sur celles-ci en application de la mesure de réduction de l'aide indûment perçue.

42 Il s'ensuit que le deuxième critère mentionné au point 37 du présent arrêt ne suffit pas à donner un caractère pénal aux mesures prévues à l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004.

43 S'agissant du troisième critère, il y a lieu de relever, outre ce qui a été souligné au point 41 du présent arrêt, que les sanctions prévues à l'article 138, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, du règlement nº 1973/2004 ont pour seul effet de priver l'agriculteur concerné de la perspective d'obtenir une aide.

44 Partant, lesdites sanctions ne sauraient être assimilées à des sanctions de nature pénale sur le fondement du troisième critère mentionné au point 37 du présent arrêt.

45 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que les caractéristiques des sanctions prévues à l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004 ne permettent pas de considérer qu'elles doivent être qualifiées de sanctions de nature pénale.

46 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 138, paragraphe 1, du règlement nº 1973/2004 doit être interprété en ce sens que les mesures prévues aux deuxième et troisième alinéas de cette disposition, consistant à exclure un agriculteur du bénéfice de l'aide pour l'année au titre de laquelle il a effectué une fausse déclaration de la superficie admissible et à réduire celle à laquelle il pourrait prétendre au titre des trois années civiles suivantes à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée, ne constituent pas des sanctions de nature pénale.

Sur les dépens

47 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 (grande chambre) dit pour droit:

L'article 138, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1973/2004 de la Commission, du 29 octobre 2004, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide prévus aux titres IV et IV bis dudit règlement et l'utilisation de terres mises en jachère pour la production de matières premières, doit être interprété en ce sens que les mesures prévues aux deuxième et troisième alinéas de cette disposition, consistant à exclure un agriculteur du bénéfice de l'aide pour l'année au titre de laquelle il a effectué une fausse déclaration de la superficie admissible et à réduire celle à laquelle il pourrait prétendre au titre des trois années civiles suivantes à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée, ne constituent pas des sanctions de nature pénale.

Signatures