Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
présentées le 20 avril 2016 [1]

Affaire C-111/15

Občina Gorje
contre
Republika Slovenija
[demande de décision préjudicielle

formée par l'Upravno sodišče (Tribunal administratif, Slovénie)]

«Renvoi préjudiciel — Politique agricole commune — Financement par le Feader — Soutien au développement rural — Règlement (CE) nº 1698/2005 — Article 71, paragraphe 3 — Condition temporelle d'éligibilité des dépenses — Règlement (UE) nº 65/2011 — Article 30, paragraphe 1 — Rejet de la demande de paiement dans son intégralité au cas où cette demande inclut à la fois des dépenses éligibles et non éligibles»

I – Introduction

1. La politique de développement rural de l'Union européenne repose sur un principe de cofinancement, l'Union fournissant environ deux tiers des fonds totaux et les États membres un tiers de ceux-ci. Les sommes allouées par l'Union et les États membres en vue de faciliter le développement rural sont considérables. Ainsi, au cours de la période de programmation pour les années 2007 à 2013, l'Union et les États membres ont consacré plus de 150 milliards d'euros à la politique de développement rural, dont environ la moitié au titre de mesures d'investissement [2].

2. À cet égard, la lutte contre la fraude occupe une place toujours importante au vu du taux élevé d'erreur [3]. La Cour a indiqué, en se fondant sur l'article 325 TFUE, que les États membres étaient tenus de prendre les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs intérêts propres [4].

3. La présente demande de décision préjudicielle, introduite par l'Upravno sodišče (Tribunal administratif, Slovénie), s'inscrit dans ce contexte, en soulevant des questions relatives aux compétences des États membres aux fins du contrôle de l'aide au titre de la politique de développement rural de l'Union.

1 — Langue originale : le français.

2 — Rapport spécial nº 23 de la Cour des comptes européenne intitulé « Erreurs dans les dépenses de développement rural : causes et mesures prises pour y remédier », 2014, point 1.

3 — Rapport spécial nº 23 de la Cour des comptes européenne intitulé « Erreurs dans les dépenses de développement rural : causes et mesures prises pour y remédier », 2014, point 12. En ce qui concerne la période de programmation pour les années 2007 à 2013, le taux d'erreur moyen pour les dépenses supportées en matière de développement rural a été évalué à 8,2 %.

4 — Voir arrêt du 28 octobre 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2010:648, point 40).

4. Plus spécifiquement, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir, en substance, si l'article 71, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)[5], s'oppose à une réglementation nationale qui subordonne l'éligibilité des dépenses d'investissement pour la participation du Feader à la condition que celles-ci soient exposées après l'approbation de la demande d'aide. En outre, la juridiction de renvoi cherche à savoir si ledit règlement ainsi que l'article 30 du règlement (UE) nº 65/2011 de la Commission, du 27 janvier 2011, portant modalités d'application du règlement nº 1698/2005 en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural[6], s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit le rejet de la demande de paiement de l'aide dans son intégralité au cas où cette demande inclut à la fois des dépenses éligibles et non éligibles.

5. La première question préjudicielle porte donc sur la marge d'appréciation reconnue aux États membres lors de la fixation des conditions d'éligibilité des dépenses à l'aide cofinancée par le Feader, alors que la seconde question préjudicielle concerne le pouvoir des États membres de sanctionner les manquements aux conditions d'éligibilité.

6. Les questions préjudicielles ont été soulevées dans le cadre d'un litige administratif opposant l'Občina Gorje (commune de Gorje) à l'Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (Agence slovène des marchés agricoles et du développement rural, ci-après l'« agence ») au sujet du rejet par cette dernière de sa demande de paiement d'aides au titre du programme de développement rural de la Slovénie pour la période allant de 2007 à 2013.

II – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

1. Le règlement nº 1698/2005

7. La mise en œuvre de la politique de développement rural de l'Union repose sur le principe d'une gestion partagée entre l'Union et les États membres, le droit de l'Union fixant un cadre juridique général à compléter par les droits nationaux. À cet égard, le règlement nº 1698/2005 établit les règles générales pour le soutien communautaire en faveur du développement rural financé par le Feader[7].

8. Conformément au titre III du règlement nº 1698/2005, intitulé « Programmation », chaque État membre adopte un programme national, faisant l'objet de l'approbation de la Commission européenne, qui met en œuvre une stratégie de développement rural au moyen de quatre axes, définis au titre IV du règlement, intitulé « Aide au développement rural ». L'axe 3, intitulé « Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale », englobe, entre autres, selon l'article 52, sous b), ii), de ce règlement, « la rénovation et le développement des villages ».

5 — JO 2005, L 277, p. 1.

6 — JO 2011, L 25, p. 8.

7 — Voir, en ce qui concerne le règlement nº 1698/2005, Danielsen, J. H., *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, Alphen-sur-le-Rhin, 2013, p. 123 à 133.

9. Le titre V du règlement nº 1698/2005, intitulé « Participation financière du Feader », contient des règles sur le financement de la politique de développement rural, dont l'article 71, intitulé « Éligibilité des dépenses ». L'article 71, paragraphes 1 et 2, et paragraphe 3, premier alinéa, dispose :

« 1. Sans préjudice des dispositions de l'article 39, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1290/2005 [du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune (JO 2005, L 209, p. 1)], une dépense est éligible pour la participation du Feader si l'aide y afférente est effectivement payée par l'organisme payeur entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2015. Les opérations cofinancées ne devraient pas être achevées avant la date de début d'éligibilité.

Une nouvelle dépense introduite lors de la révision d'un programme visée à l'article 19 est éligible à partir de la date de réception de la demande de modification du programme par la Commission.

2. Les dépenses ne sont éligibles pour la participation du Feader que si elles sont exposées pour des opérations décidées par l'autorité de gestion du programme concerné ou sous sa responsabilité, selon les critères de sélection fixés par l'organe compétent.

3. Les règles d'éligibilité des dépenses sont fixées au niveau national, sous réserve des conditions particulières établies au titre du présent règlement pour certaines mesures de développement rural. »

10. Le titre VI du règlement nº 1698/2005 concerne, notamment, la gestion et le contrôle de la politique de développement rural. Le paragraphe 4 de l'article 74, intitulé « Responsabilités des États membres », dispose :

« Les États membres procèdent à des contrôles conformément aux modalités détaillées d'application qui sont définies selon la procédure visée à l'article 90, paragraphe 2, et qui déterminent notamment le type et l'intensité des contrôles en fonction de la nature des différentes mesures de développement rural. »

11. Le règlement nº 1698/2005 a été abrogé et remplacé par le règlement (UE) nº 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement nº 1698/2005 [8].

2. Le règlement nº 65/2011

12. Conformément à l'article 74, paragraphe 4, du règlement nº 1698/2005, la Commission a adopté le règlement nº 65/2011.

13. L'article 2, sous a) et b), dudit règlement établit une distinction entre la « demande d'aide », définie comme « une demande de soutien ou de participation à un régime dans le cadre du règlement (CE) nº 1698/2005 », et la « demande de paiement », définie comme « une demande présentée par un bénéficiaire en vue d'un paiement par les autorités nationales ».

14. L'article 4 du règlement porte sur les principes de contrôle généraux. Le paragraphe 9 de cet article dispose :

« Les réductions ou exclusions prévues au présent règlement s'appliquent sans préjudice des sanctions supplémentaires prévues par d'autres dispositions du droit de l'Union européenne ou de droit national. »

8 — JO 2013, L 347, p. 487. Voir, s'agissant du rapport entre le règlement nº 1698/2005 et le règlement nº 1305/2013, Monteduro, M., e.a. (éd.), *Law and Agroecology – A Transdisciplinary Dialogue,* Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, 2015, p. 151 à 159.

15. Le contrôle administratif de l'octroi de subventions au titre de l'axe 3 du règlement nº 1698/2005 est effectué en deux temps, à savoir, premièrement, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 65/2011, pour les demandes d'aide, et, deuxièmement, en vertu de l'article 24, paragraphe 3, de ce règlement, pour les demandes de paiement [9]. En outre, les articles 25 à 27 du règlement nº 65/2011 énoncent les règles régissant les contrôles sur place.

16. S'agissant du paiement de l'aide au bénéficiaire, l'article 30 du règlement nº 65/2011, intitulé « Réductions et exclusions », dispose :

« 1. Les paiements sont calculés en fonction de ce qui est jugé admissible lors des contrôles administratifs.L'État membre examine la demande de paiement reçue du bénéficiaire et établit les montants admissibles à l'aide. Il fixe :

a) le montant payable au bénéficiaire sur la seule base de la demande de paiement ;

b) le montant payable au bénéficiaire après vérification de l'admissibilité de la demande de paiement.

Si le montant établi conformément au point a) dépasse le montant établi conformément au point b) de plus de 3 %, une réduction est appliquée au montant établi conformément au point b). Le montant de la réduction correspond à la différence entre ces deux montants.

Néanmoins, aucune réduction n'est appliquée si le bénéficiaire peut démontrer qu'il n'est pas responsable de l'inclusion du montant non admissible.

2. S'il est constaté qu'un bénéficiaire a délibérément effectué une fausse déclaration, l'opération en cause est exclue du soutien du Feader et tout montant déjà versé pour cette opération est recouvré. Le bénéficiaire est en outre exclu du bénéfice de l'aide au titre de la même mesure pendant l'année civile de la constatation et la suivante.

3. Les réductions et exclusions visées aux paragraphes 1 et 2 s'appliquent *mutatis mutandis* aux dépenses non admissibles décelées au cours des contrôles effectuées conformément aux articles 25 et 29. »

17. Le règlement nº 65/2011, comme cela est précisé à son article 34, paragraphe 1, a remplacé le règlement (CE) nº 1975/2006 de la Commission, du 7 décembre 2006, portant modalités d'application du règlement nº 1698/2005 en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural [10], avec effet au 1er janvier 2011. Toutefois, en vertu du deuxième alinéa de cette disposition, le dernier règlement s'applique aux demandes de paiement introduites avant le 1er janvier 2011. En l'espèce, il est constant que les demandes d'aide et de paiement ont été introduites respectivement les 19 août 2010 et 1er juin 2011. Il s'ensuit qu'il y a lieu de faire application des dispositions du règlement nº 65/2011 dans la présente affaire.

9 — Plus précisément, l'article 24 du règlement nº 65/2011 fait partie du titre II de ce règlement, intitulé « Soutien au développement rural au titre des axes 1 et 3 et soutien en faveur de certaines mesures relevant des axes 2 et 4 ».

10 — JO 2006, L 368, p. 74.

B – *Le droit slovène*

1. La loi sur l'agriculture

18. Il ressort de la décision de renvoi que le régime slovène du développement rural est régi par le Zakon o kmetijstvu (loi sur l'agriculture, ci-après le « ZKme-1 »).

19. En ce qui concerne la décision sur l'éligibilité aux subventions, l'article 53, paragraphe 1, du ZKme-1 dispose que l'autorité compétente adopte une décision sur l'éligibilité aux subventions destinée aux parties dont les demandes remplissent les conditions requises par les dispositions applicables et l'appel d'offres, et que des ressources sont engagées à cette fin.

20. Conformément à l'article 56, paragraphe 1, du ZKme-1, les subventions sont versées à la demande des parties.

21. Le paragraphe 4 de l'article 56 du ZKme-1 dispose :

« L'autorité rejette par voie de décision toute demande contraire aux exigences prévues par les dispositions légales, l'appel d'offres ou la décision sur l'éligibilité aux subventions. »

2. Le décret PRP

22. Sur la base du ZKme-1, le gouvernement slovène a adopté le décret sur les mesures des axes 1, 3 et 4 du programme de développement rural de la République de Slovénie pour la période 2007-2013 (ci-après le « décret PRP »).

23. Conformément à l'article 78, point 4, du décret PRP, relatif à la mesure n° 322 « Rénovation et développement des villages », le soutien consiste en des investissements dans la rénovation et la construction d'édifices polyvalents d'intérêt général destinés à des rencontres intergénérationnelles, à des activités culturelles et artistiques, sportives ainsi qu'à d'autres activités de loisirs de la population rurale locale.

24. Selon la décision de renvoi, l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP dispose que seules sont éligibles les dépenses d'investissement qui ont été exposées entre la date d'adoption de la décision sur l'éligibilité aux subventions et l'achèvement du projet d'investissement, ou bien au plus tard le 30 juin 2015. Le fait, pour le bénéficiaire, de souscrire, le cas échéant, un engagement au titre des subventions octroyées (conclusion d'un contrat quelconque, commande de matériel, d'équipements, de services ou de travaux) vaut, aux termes dudit article, première dépense.

III – Les faits au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

25. Le 18 juin 2010, l'agence a publié, en vertu du décret PRP, un appel d'offres au titre d'une mesure de l'axe 3 du règlement n° 1698/2005, la mesure n° 322 (« Rénovation et développement des villages »), dans le cadre du programme de développement rural de la Slovénie pour la période allant de 2007 à 2013.

26. Selon le point 1, placé sous le titre « Investissements », du chapitre IV/1 de l'appel d'offres, intitulé « Conditions d'éligibilité devant être remplies lors du dépôt de la demande dans le cadre de l'appel d'offres » (ci-après le « point 1 de l'appel d'offres »), l'investissement ne pouvait commencer à être réalisé antérieurement à l'adoption de la décision sur l'éligibilité aux subventions.

27. Conformément à l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP, le point 3 du chapitre VI de l'appel d'offres, intitulé « Dépenses éligibles » (ci-après le « point 3 de l'appel d'offres »), énonçait que les dépenses d'investissement éligibles sont celles qui ont été exposées entre la date d'adoption de la décision sur l'éligibilité aux subventions et l'achèvement du projet d'investissement ou, au plus tard, le 30 juin 2015.

28. Selon le point 4 du chapitre VI de l'appel d'offres (ci-après le « point 4 de l'appel d'offres »), sont également éligibles au soutien les éventuels frais généraux ou dépenses exposés postérieurement au 1er janvier 2007, jusqu'au dépôt de la dernière demande de paiement d'une subvention, afférents à la préparation de la demande, à l'acquisition de la documentation relative à la construction et au dépôt des demandes de subvention. Antérieurement à la date à laquelle les dépenses deviennent éligibles, le demandeur ne saurait entamer les travaux ni souscrire le moindre engagement au titre des éventuelles subventions octroyées.

29. Selon le point 5 du chapitre VI de l'appel d'offres (ci-après le « point 5 de l'appel d'offres »), le fait, pour le bénéficiaire, de souscrire, le cas échéant, quelque engagement que ce soit au titre des subventions octroyées (conclusion d'un quelconque contrat, commande de matériel, d'équipements, de services ou de travaux) est considéré comme la première dépense en vertu de l'article 79 du décret PRP. En vertu dudit point, le demandeur peut toutefois entamer la procédure de sélection du soumissionnaire, conformément à la législation sur la passation des marchés publics, sans toutefois pouvoir conclure un contrat avec le soumissionnaire retenu antérieurement à l'adoption de la décision sur l'éligibilité aux subventions.

30. Le 12 juillet 2010[11], la commune de Gorje a conclu deux contrats avec un soumissionnaire portant sur la reconstruction d'un édifice dont elle était le copropriétaire. Selon la juridiction de renvoi, il est constant que les deux contrats ont été conclus sous une condition suspensive subordonnant la naissance des obligations contractuelles à l'obtention par la commune de Gorje de la décision finale de l'agence sur l'éligibilité aux subventions.

31. Le 19 août 2010, la commune de Gorje a déposé, dans le cadre de l'appel d'offres relatif à la mesure nº 322, une demande d'aide en vue de l'aménagement, de la reconstruction et du changement d'affectation de cet édifice (ci-après l'« opération cofinancée »). La demande se limitait à la partie de l'édifice dont la commune de Gorje était copropriétaire.

32. Le 19 octobre 2010, l'agence a adopté la décision sur l'éligibilité aux subventions, octroyant à la commune de Gorje des subventions à hauteur de 128 200,52 euros. La demande de la commune de Gorje a été approuvée en tant que pourcentage de l'investissement total réalisé parallèlement à l'autre cofinancement du copropriétaire, Pošta Slovenije, à savoir la Poste de la République de Slovénie, et non pas de façon à ce que seuls certains travaux soient cofinancés.

33. Le 1er juin 2011, la commune de Gorje a déposé une demande de paiement d'une subvention à hauteur de 128 200,52 euros, en joignant à sa demande la documentation requise.

34. Le 9 septembre 2011, le service de contrôle de l'agence a réalisé un contrôle sur place, au cours duquel le service a constaté, sur le fondement du journal de chantier et de l'enlèvement des déchets, que les travaux sur l'édifice avaient commencé le 16 août 2010. Ce même service a notamment constaté que les travaux de démolition du toit, lequel était une partie commune de l'immeuble couverte par la demande de paiement, avaient eu lieu le 19 août 2010.

11 — Dans la décision de renvoi, la date du 13 juillet 2010 figure aussi comme date de conclusion des contrats.

35. Le 3 novembre 2011, l'agence a rejeté la demande de paiement au motif que la commune de Gorje ne remplissait pas l'ensemble des conditions prévues dans le décret PRP et dans l'appel d'offres. Plus spécifiquement, selon l'agence, la commune de Gorje aurait violé les points 3 à 5 de l'appel d'offres en commençant les travaux sur l'édifice le 16 août 2010, c'est-à-dire avant l'adoption de la décision du 19 octobre 2010 sur l'éligibilité aux subventions. En outre, l'agence a fait référence aux deux contrats conclus le 12 juillet 2010 par la commune de Gorje. Ainsi, selon l'agence, tous les travaux commencés en vertu de ces contrats déclencheraient des obligations incompatibles avec les points 3 à 5 de l'appel d'offres.

36. La commune de Gorje a introduit un recours contre la décision de l'agence du 3 novembre 2011 devant la juridiction de renvoi, laquelle a, par jugement du 13 février 2013, accueilli le recours de la commune de Gorje, en constatant l'incompatibilité des dispositions nationales avec le règlement nº 1698/2005. Par conséquent, la juridiction de renvoi a annulé la décision de l'agence du 3 novembre 2011 et a renvoyé le litige devant cette agence afin que celle-ci statue à nouveau.

37. Le 25 avril 2013, l'agence a une nouvelle fois rejeté la demande de paiement de la commune de Gorje, essentiellement pour les mêmes motifs, à savoir le fait que les travaux sur l'édifice avaient commencé avant l'adoption de la décision sur l'éligibilité et que la conclusion des contrats, le 12 juillet 2010, avec le soumissionnaire déclencheraient des obligations incompatibles avec l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP et avec les points 3 et 5 de l'appel d'offres. En outre, l'agence a souligné, dans sa décision du 25 avril 2013, que la demande relative à l'investissement en cause a été approuvée en tant que pourcentage de l'investissement total, et non pas de façon à ce que seuls certains travaux soient cofinancés.

38. La commune de Gorje a formé un nouveau recours devant la juridiction de renvoi, en faisant valoir, entre autres, que la décision de l'agence avait été fondée sur le décret PRP et sur l'appel d'offres qui ne seraient pas conformes au règlement nº 1698/2005 en ce qu'ils édictent des conditions d'éligibilité plus sévères que ne le fait ce règlement.

39. L'agence, pour sa part, conteste l'incompatibilité entre les dispositions nationales et le règlement nº 1698/2005, en faisant valoir que les dispositions nationales édicteraient uniquement des règles qui sont plus précises, et non pas plus sévères, que celles prévues par ledit règlement quant à l'éligibilité des dépenses pour la participation du Feader.

40. Dans ce contexte, l'Upravno sodišče (Tribunal administratif) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Faut-il interpréter le règlement nº 1698/2005, et notamment son article 71, paragraphe 3, aux termes duquel les règles d'éligibilité des dépenses sont fixées au niveau national, sous réserve des conditions particulières établies au titre du présent règlement pour certaines mesures de développement rural, en ce sens qu'il s'oppose à la réglementation nationale prévue à l'article 79, paragraphe 4, du [décret PRP], et au chapitre VI, point 3, de l'appel d'offres, réglementation selon laquelle les dépenses d'investissement éligibles sont uniquement celles qui ont été exposées postérieurement à l'adoption de la décision sur l'éligibilité aux subventions (jusqu'à l'achèvement du projet d'investissement ou bien, au plus tard, le 30 juin 2015) ?

2) En cas de réponse négative à la première question, faut-il interpréter le règlement nº 1698/2005, et notamment son article 71, paragraphe 3, en ce sens qu'il s'oppose à la réglementation nationale prévue à l'article 56, paragraphe 4 [du ZKme-1], aux termes duquel toute demande qui n'est pas conforme à l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP, sur les dépenses d'investissement éligibles exposées postérieurement à la date d'adoption de la décision est rejetée dans son ensemble ? »

41. Des observations écrites ont été déposées par la commune de Gorje et les gouvernements slovène, polonais et du Royaume-Uni ainsi que par la Commission. La commune de Gorje, le gouvernement slovène ainsi que la Commission ont participé à l'audience qui s'est tenue le 28 janvier 2016.

IV – Analyse juridique

A – *Sur la marge d'appréciation des États membres en vertu de l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005 (première question préjudicielle)*

42. La première question porte sur la marge d'appréciation conférée aux États membres par l'article 71, paragraphe 3, du règlement nº 1698/2005 lorsque ces derniers fixent les conditions d'éligibilité des dépenses aux fins de l'octroi des aides financées par le Feader.

43. Il ressort de l'article 71, paragraphe 3, du règlement nº 1698/2005 que, sous réserve des conditions particulières établies au titre de ce règlement, « [l]es règles d'éligibilité des dépenses sont fixées au niveau national» [12]. Conformément aux principes de subsidiarité et de la gestion partagée [13] caractérisant la politique du développement rural de l'Union, les États membres disposent, en vertu de cette disposition, d'une marge d'appréciation large [14] fondée sur la reconnaissance de la nécessaire diversité des besoins et des défis spécifiques du développement rural d'un État membre à l'autre.

44. En subordonnant l'éligibilité des dépenses d'investissement au fait qu'elles soient exposées après l'approbation de la demande d'aide, la réglementation slovène en question, à savoir l'article 79 du décret PRP et le point 3 de l'appel d'offres, a pour effet, comme le fait valoir la commune de Gorje, de limiter la participation du Feader aux « opérations futures », c'est-à-dire d'exclure l'octroi de l'aide rétroactivement. La question qui se pose est alors celle de savoir si une telle limitation temporelle s'inscrit dans le cadre de la marge d'appréciation reconnue à chaque État membre, en vertu de l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005.

45. S'il est vrai, comme l'affirment la juridiction de renvoi et la commune de Gorje, que le règlement nº 1698/2005 ne prescrit pas la date de début de l'éligibilité des dépenses, il n'exclut pas non plus qu'une telle limite temporelle soit fixée par les États membres. En effet, le règlement nº 1698/2005 contient lui-même des dispositions visant à délimiter le champ temporel des dépenses éligibles. Ainsi, en vertu de l'article 71, paragraphe 1, de ce règlement, une dépense est uniquement éligible pour la participation du Feader si l'aide y afférente est effectivement payée par l'organisme payeur entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2015. Plus loin, ladite disposition prévoit que « [l]es opérations cofinancées ne devraient pas être achevées avant la date de début d'éligibilité ».

46. Il n'existe aucune raison de supposer que l'article 71, paragraphe 1, du règlement nº 1698/2005 énonce de façon exhaustive les conditions temporelles qui peuvent être établies quant à l'éligibilité des dépenses pour la participation du Feader.

47. En outre, il me semble impossible de déduire de l'article 71, paragraphe 1, du même règlement, à l'instar de la commune de Gorje, que la réalisation de l'opération cofinancée peut commencer avant la date de début d'éligibilité et, par conséquent, que les États membres ne peuvent pas faire dépendre l'éligibilité des dépenses du fait qu'elles sont exposées après l'approbation de la demande d'aide. En

12 — Voir, également, considérant 61 de ce règlement.

13 — Voir point 7 des présentes conclusions.

14 — Voir, en ce sens, arrêt du 15 mai 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, point 60). Voir, également, proposition de la Commission ayant conduit à l'adoption du règlement nº 1698/2005 (proposition du 14 juillet 2004 de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) [COM(2004) 490 final]), point 13 de l'exposé des motifs, où la Commission souligne l'objectif de laisser « plus de liberté aux États membres dans la manière de mettre en œuvre leurs programmes par des règles et conditions d'éligibilité moins détaillées et un dispositif de gestion financière et de contrôle simplifié ».

revanche, l'expression « date de début d'éligibilité » figurant dans le libellé dudit article indique en soi, à mes yeux, que les États membres sont bien autorisés à fixer une date de début d'éligibilité, c'est-à-dire à établir un seuil temporel avant lequel les dépenses d'investissement exposées ne sont pas éligibles pour la participation du Feader.

48. Je ne suis pas non plus convaincu du fait qu'une condition temporelle telle que la condition nationale en question aurait pour effet, comme l'affirme la commune de Gorje, de vider le règlement nº 1698/2005 de son contenu ou de faire obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis par ce règlement. En effet, une telle condition ne limite pas le cofinancement du Feader à un horizon temporel spécifique qui serait plus étroit que la période de paiement consacrée à l'article 71, paragraphe 1, du règlement nº 1698/2005 (du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2015), mais prévoit uniquement que le bénéficiaire doit attendre l'approbation de la demande d'aide avant d'engager des dépenses relatives à l'opération cofinancée [15].

49. Sur cette base, je ne vois aucune raison de considérer qu'une réglementation telle que la réglementation slovène en cause entrave l'applicabilité directe du règlement nº 1698/2005, dissimule sa nature communautaire ou dépasse la marge d'appréciation conférée aux États membres par ce règlement, critères dégagées par la Cour [16]. Qui plus est, rien ne permet de conclure, selon moi, qu'une telle réglementation aille à l'encontre du principe de proportionnalité, en rendant excessivement difficile, ou même impossible, l'octroi des subventions aux bénéficiaires [17].

50. Bien au contraire, une condition temporelle telle que celle en cause au principal est, selon moi, de nature à contribuer à la réalisation des objectifs poursuivis par le règlement nº 1698/2005, au nombre desquels figurent la qualité de la vie en milieu rural [18] et, plus spécifiquement, quant à l'axe 3 du règlement, la rénovation et le développement des villages [19], en assurant une allocation plus optimale des fonds du Feader.

51. À cet égard, je me rallie aux réflexions présentées par les gouvernements slovène, polonais et du Royaume-Uni selon lesquels la réglementation nationale pourrait réduire le risque d'« effet d'aubaine », à savoir l'octroi de l'aide quant aux investissements qui auraient été partiellement ou entièrement réalisés même sans l'aide accordée. Ce risque a été identifié par la Cour des comptes qui a recommandé à la Commission d'encourager les États membres à suivre des pratiques selon lesquelles les dépenses relatives aux investissements ne sont éligibles qu'à partir du moment où la subvention a été approuvée [20].

52. En outre, l'exclusion de l'éligibilité des dépenses exposées avant l'adoption de la décision sur l'éligibilité pourrait assurer, comme le fait valoir le gouvernement slovène, un contrôle plus efficace quant à l'utilisation des fonds du Feader. En particulier, le contrôle sur place, prescrit par les articles 25 à 27 du règlement nº 65/2011, prévoyant, entre autres, la vérification par l'autorité

15 — Il ressort explicitement du point 5 de l'appel d'offres que le bénéficiaire, même s'il ne peut souscrire à aucun engagement au titre des subventions octroyées, peut néanmoins entamer la procédure de sélection du soumissionnaire, conformément à la législation sur la passation des marchés publics. Ainsi, les préparatifs du bénéficiaire de l'opération envisagée ne sont pas entravés, si ce n'est qu'il ne saurait conclure de contrat avec le soumissionnaire avant l'approbation de la demande d'aide. En vertu du point 4 de l'appel d'offres, les frais généraux afférents à la préparation de la demande, à l'acquisition de la documentation relative à la construction et au dépôt de la demande de subvention sont exemptés de la condition temporelle prévue à l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP et au point 3 de l'appel d'offres. Voir, s'agissant des frais généraux, article 55, paragraphe 1, sous c), du règlement (CE) nº 1974/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2006, L 368, p. 15).

16 — Voir arrêt du 15 mai 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, point 55 et jurisprudence citée).

17 — Voir ordonnance du 16 janvier 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, point 17 et jurisprudence citée).

18 — Voir article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 1698/2005.

19 — Voir article 52, sous b), ii), du règlement nº 1698/2005.

20 — Voir rapport spécial nº 8 de la Cour des comptes sur le « Ciblage de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles », 2012, points 60 à 65 et 73.

compétente du fait que la nature et la date de réalisation des dépenses sont conformes aux travaux réellement exécutés ou aux services réellement fournis, pourrait être rendu plus difficile si les dépenses relatives à une opération cofinancée étaient partiellement ou entièrement exposées avant l'approbation de la demande d'aide.

53. Dans ce contexte, la Cour des comptes s'est dite favorable à la proposition de la Commission du 12 octobre 2011 visant à modifier le règlement nº 1698/2005, en faisant référence aux dispositions proposées selon lesquelles les dépenses ne seraient éligibles qu'après la présentation d'une demande de subvention [21].

54. Par l'adoption du nouveau règlement du Feader, à savoir le règlement nº 1305/2013, la proposition de la Commission relative à la modification des conditions d'éligibilité a été entérinée par le législateur de l'Union. En vertu de ce nouveau règlement, les États membres sont explicitement autorisés à établir, comme l'ont fait les autorités slovènes, une condition temporelle selon laquelle seules les dépenses d'investissement exposées après l'approbation de la demande d'aide sont éligibles pour la participation du Feader [22].

55. S'il est vrai que le règlement nº 1305/2013 ne s'applique qu'à partir du 1er janvier 2014 [23], ce qui exclut son application dans le cas d'espèce, l'adoption par le législateur de l'Union du nouveau règlement témoigne, à mes yeux, de la reconnaissance par le législateur de l'Union du fait qu'une condition temporelle du type de celle en cause dans la présente affaire pourrait être justifiée afin d'assurer une bonne gestion financière des ressources du Feader.

56. Au vu de ces éléments, rien ne permet, selon moi, de conclure qu'un État membre, en fixant une condition temporelle telle que celle en cause au principal, aurait dépassé la marge d'appréciation qui lui est conférée à l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005 [24]. Je propose, par conséquent, à la Cour de répondre par la négative à la première question préjudicielle.

B – *Sur les conséquences juridiques en cas de non-respect des conditions d'éligibilité (seconde question préjudicielle)*

1. L'objet de la seconde question

57. Il ressort de la décision de renvoi que l'agence a rejeté la demande de paiement, dans le cas d'espèce, par le non-respect de la condition d'éligibilité des dépenses figurant à l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP ainsi qu'aux points 3 et 5 de l'appel d'offres, selon laquelle seules les dépenses d'investissement qui ont été exposées après l'approbation de la demande d'aide sont éligibles. Il en ressort également que la juridiction de renvoi a établi qu'une partie des dépenses

21 — Voir rapport spécial nº 8 de la Cour des comptes sur le « Ciblage de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles », 2012, point 64. La Cour des comptes remarque, toutefois, que les dispositions proposées par la Commission « ne suffiront pas à éliminer le risque d'effet d'aubaine, puisque les projets d'investissement pourraient encore commencer avant que la demande ne soit approuvée (et même avant que la demande ne soit transmise, sauf que les coûts encourus avant le dépôt de la candidature ne seraient pas éligibles à l'aide) ».

22 — L'article 60, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement nº 1305/2013 dispose, en ce qui concerne certaines opérations d'investissement, que, à l'exception de certains frais généraux, seules les dépenses qui ont été exposées après la présentation d'une demande à l'autorité compétente sont considérées comme admissibles. Selon le troisième alinéa de cette disposition, les États membres peuvent prévoir dans leurs programmes que seules les dépenses exposées après l'approbation de la demande d'aide par l'autorité compétente sont admissibles.

23 — Voir article 90 du règlement nº 1305/2013. En outre, aux termes de l'article 88 de ce règlement, le règlement nº 1698/2005 continue à s'appliquer aux opérations mises en œuvre en application des programmes que la Commission approuve en vertu dudit règlement avant le 1er janvier 2014.

24 — S'agissant de l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP et des points 4 et 5 de l'appel d'offres, prévoyant que le fait, pour le bénéficiaire, de souscrire un engagement au titre des subventions octroyées (la conclusion d'un quelconque contrat, une commande de matériel, d'équipements, de services ou de travaux) est considéré comme la première dépense, je remarque que cette règle sert, à mes yeux, à préciser la condition temporelle prévue à l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP et au point 3 de l'appel d'offres, et, par conséquent, à assurer que les fonds du Feader ne sont pas accordés pour des investissements qui auraient été partiellement ou entièrement réalisés même sans l'aide accordée.

afférentes à l'opération cofinancée en question avait été exposée après l'approbation de la demande d'aide, c'est-à-dire conformément aux conditions d'éligibilité des dépenses, tandis qu'une autre partie avait été exposée avant cette approbation, c'est-à-dire en contrariété avec les conditions d'éligibilité des dépenses [25].

58. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir, par sa seconde question, si l'article 56, paragraphe 4, du ZKme-1, en prévoyant le rejet de la demande de paiement dans son intégralité dans une situation telle que celle en cause au principal, n'est pas excessivement sévère. Cette juridiction s'interroge aussi sur le point de savoir si la demande de paiement doit être instruite, dans le cas d'espèce, en vertu de l'article 30 du règlement nº 65/2011, prévoyant dans certaines situations des réductions du montant payable au bénéficiaire et des exclusions de l'opération du soutien du Feader.

59. Au vu des observations présentées à la Cour, confirmées par les parties ayant participé à l'audience, il me semble nécessaire, à ce stade, de souligner que la seconde question, telle que délimitée par la juridiction de renvoi, ne concerne pas la condition figurant au point 1 de l'appel d'offres, selon laquelle l'investissement ne saurait commencer à être réalisé antérieurement à l'adoption de la décision sur l'éligibilité aux subventions [26]. Effectivement, cette condition concerne une condition d'éligibilité aux subventions et ne porte pas sur l'« éligibilité des dépenses » au sens de l'article 71, paragraphe 3, du règlement nº 1698/2005 [27].

60. Je rappelle que, conformément à l'article 2, sous a) et b), du règlement nº 65/2011, il y a lieu d'opérer une distinction entre la « demande d'aide » et la « demande de paiement» [28]. Cette distinction se retrouve dans le droit national, dès lors que le point 1 de l'appel d'offres établit une condition de l'éligibilité aux subventions qui doit être remplie par le bénéficiaire afin d'obtenir l'approbation de la demande d'aide [29], tandis que l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP et les points 3 et 5 de l'appel d'offres établissent une condition d'éligibilité des dépenses qui doit être remplie afin d'obtenir l'approbation de la demande de paiement [30].

25 — À cet égard, je relève qu'il appartient uniquement au juge national de vérifier, dans le cas d'espèce, si les conditions de l'approbation de la demande d'aide et celles de l'approbation de la demande de paiement ont été respectées par la commune de Gorje, et d'en tirer les conséquences appropriées quant à la décision attaquée.

26 — S'agissant de la seconde question préjudicielle, le gouvernement slovène ainsi que la Commission ont mis l'accent sur le fait que la commune de Gorje ne remplissait pas la condition figurant au point 1 de l'appel d'offres.

27 — Je rappelle que la marge d'appréciation des États membres prévue à l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005 ne concerne que les « règles d'éligibilité des dépenses », ce qui ressort clairement du libellé de cette disposition ainsi que de l'intitulé de l'article 71 dudit règlement, intitulé « Éligibilité des dépenses ».

28 — Voir points 13 et 15 des présentes conclusions. La distinction entre l'approbation de la demande d'aide et celle de la demande de paiement apparaît également à l'article 71, paragraphe 2, du règlement nº 1698/2005, prévoyant que « [l]es dépenses ne sont éligibles pour la participation du Feader que si elles sont effectuées pour des opérations *décidées* par l'autorité de gestion du programme concerné ou sous sa responsabilité, selon les critères de sélection fixés par l'organe compétent » (souligné par mes soins).

29 — Le point 1 de l'appel d'offres est placé sous le chapitre IV/1, intitulé « Conditions d'éligibilité devant être remplies lors du dépôt de la demande dans le cadre de l'appel d'offres ». Le respect de ces conditions doit, en principe, être apprécié par l'autorité compétente lors de l'approbation de la demande d'aide. Voir, à cet égard, article 24, paragraphe 2, sous a) à c), du règlement nº 65/2011.

30 — Je rappelle que les conditions 3 et 5 figurent au chapitre VI de l'appel d'offres, intitulé « Dépenses éligibles ». Voir points 27 à 29 des présentes conclusions.

61. S'il est vrai, comme le fait valoir le gouvernement slovène, que l'autorité compétente peut vérifier l'accomplissement par le bénéficiaire des conditions d'éligibilité aux subventions au cours du contrôle de la demande de paiement [31], rien n'indique, à ma connaissance, que le non-respect de ces conditions, dont celles visées au point 1 de l'appel d'offres, a été établi dans le cas d'espèce [32]. Or, je rappelle, à cet égard, que la Cour doit en principe limiter son examen aux éléments d'appréciation que la juridiction de renvoi a décidé de lui soumettre, en particulier en ce qui concerne les modalités d'application de la réglementation nationale pertinente que cette dernière considère comme établies, puisque l'appréciation de la portée des dispositions nationales et de leur mise en œuvre appartient au seul juge national [33].

62. Dès lors, la seconde question doit être entendue comme visant à savoir si le règlement nº 1698/2005 et son règlement d'application, le règlement nº 65/2011, s'opposent à une réglementation nationale prévoyant le rejet de la demande de paiement dans son intégralité au cas où cette demande inclut à la fois des dépenses éligibles et non éligibles.

63. À cet égard, la Cour est invitée à clarifier, en premier lieu, si les États membres peuvent adopter des règles nationales attachant des sanctions juridiques au non-respect des règles d'éligibilité des dépenses fixées en vertu de l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005. En second lieu, se pose la question de savoir si une réglementation nationale telle que celle en cause au principal est conforme au principe de proportionnalité.

2. Le pouvoir des États membres de régler les conséquences juridiques du non-respect des conditions d'éligibilité

a) Propos liminaires

64. Selon l'article 1er, paragraphe 1, et l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) nº 2988/1995 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes [34], les dispositions du droit européen déterminent, aux fins de la protection des intérêts financiers de l'Union, la nature et la portée des mesures et sanctions administratives portant sur des irrégularités au regard du droit de l'Union [35]. Il ressort, cependant, de la jurisprudence de la Cour que, lorsqu'une réglementation de l'Union ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction en cas de violation de celle-ci ou lorsqu'une telle

31 — À cet égard, je tiens à préciser que l'énumération, à l'article 24, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 65/2011, des éléments qui font respectivement l'objet du contrôle des demandes d'aide et des demandes de paiement n'est pas exhaustive, ce qui résulte des expressions « porte notamment sur » et « comprennent notamment », figurant dans le libellé de ces dispositions.

32 — Même si la décision attaquée dans l'affaire au principal, à savoir la décision du 25 avril 2013, mentionne le fait que les travaux sur l'édifice en cause ont été entamés avant l'approbation de la demande d'aide, ladite décision ne fait référence qu'à l'article 79, paragraphe 4, du décret PRP et aux points 3 et 5 de l'appel d'offres, qui sont relatifs aux conditions d'éligibilité des dépenses. Voir points 35 et 37 des présentes conclusions. Par ailleurs, la question de principe se pose de savoir si la violation d'une condition de l'éligibilité aux subventions peut entraîner un rejet de la demande de paiement, comme dans le cas d'espèce, ou si elle devrait plutôt entraîner le retrait ou l'annulation de l'approbation initiale de la demande d'aide, ce qui n'a pas eu lieu en l'espèce. Cette dernière hypothèse me semble préférable en ce qu'elle reflète la distinction établie par le règlement nº 65/2011 entre demande d'aide et demande de paiement.

33 — Voir arrêts du 6 mars 2003, Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, point 41) et du 1er juin 2006, Innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, point 29).

34 — JO 1995, L 312, p. 1.

35 — Selon son article 1er, paragraphe 1, le règlement nº 2988/1995 porte sur des « irrégularités » au regard du droit communautaire. Voir arrêt du 17 septembre 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, point 40), où la Cour a jugé que les autorités compétentes nationales, en exigeant le remboursement de restitutions à l'exportation indûment perçues du budget de l'Union par un opérateur, poursuivent une irrégularité, au sens de l'article 1er du règlement nº 2988/95, de sorte qu'elles agissent dans le champ d'application de ce règlement. Voir, également, conclusions de l'avocat général Bot dans les affaires Județul Neamț et Județul Bacău (C-260/14 et C-261/14, EU:C:2016:7, points 72 à 74).

réglementation prévoit que certaines sanctions peuvent être appliquées en cas de violation du droit de l'Union, mais ne fixe pas de manière exhaustive les sanctions que les États membres peuvent infliger, l'article 4, paragraphe 3, TUE impose aux États membres de prendre toutes les mesures effectives pour sanctionner des comportements qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union [36].

65. Ainsi, la question qui se pose, dans le cas d'espèce, est celle de savoir si le droit de l'Union fixe de manière exhaustive les sanctions qui peuvent être infligées en cas de non-respect des conditions d'éligibilité des dépenses fixées en vertu de l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005.

b) Sur l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005

66. Aux termes de l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005, « les règles d'éligibilité des dépenses sont fixées au niveau national, sous réserve des conditions particulières établies au titre du présent règlement […] ».

67. À première vue, l'emploi de l'expression « règles d'éligibilité », laquelle apparaît relativement large, pourrait militer en faveur de l'interprétation préconisée par le gouvernement slovène selon laquelle les États membres disposent, en vertu de cet article, du pouvoir de régler les conséquences juridiques en cas de non-respect des conditions d'éligibilité des dépenses. Toutefois, il découle d'une lecture de l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005, dans le contexte de ce règlement dans son ensemble, que cet article porte uniquement sur les conditions matérielles d'éligibilité des dépenses et ne concerne pas les sanctions juridiques attachées au non-respect desdites conditions.

68. Ainsi, l'article 74, paragraphe 4, du règlement nº 1698/2005 dispose explicitement que les États membres procèdent à des contrôles conformément aux modalités détaillées d'application qui sont définies par la Commission [37], et qui déterminent, notamment, le type et l'intensité des contrôles en fonction de la nature des différentes mesures de développement rural. Le règlement nº 65/2011, adopté par la Commission en vertu de cet article, contient des modalités détaillées sur le contrôle à effectuer par les États membres dans le cadre du Feader.

69. Il s'ensuit, selon moi, que l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005 ne confère pas aux États membres le pouvoir d'édicter les sanctions juridiques attachées au non-respect des conditions d'éligibilité des dépenses [38].

c) Sur l'article 30, paragraphe 1, du règlement nº 65/2011

70. L'article 30 du règlement nº 65/2011 impose aux États membres de procéder, dans certaines situations, à des réductions du montant payable et, dans d'autres situations, à des exclusions totales de l'opération du soutien du Feader.

36 — Voir arrêt du 28 octobre 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2010:648, point 41 et jurisprudence citée). À mon avis, il doit en aller de même en cas de violation des conditions nationales fixées en vertu du droit de l'Union, en considérant que la protection des intérêts financiers de l'Union apparaît, dans ce cas, tout aussi importante.

37 — L'article 74, paragraphe 4, du règlement nº 1698/2005 fait référence à la procédure visée à l'article 90, paragraphe 2, du même règlement, qui renvoie aux articles 4 et 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO 1999, L 184, p. 23).

38 — Cette conclusion se trouve renforcée par l'emplacement de l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, au titre V du règlement, intitulé « Participation financière du Feader », au lieu du titre VI, intitulé « Gestion, contrôle et information ».

71. Ainsi, il ressort de l'article 30, paragraphe 1, du règlement nº 65/2011 qu'une réduction du montant payable est appliquée au cas où le montant demandé par le bénéficiaire dépasse, de plus de 3 %, le montant admissible, c'est-à-dire le montant payable après vérification de l'admissibilité de la demande de paiement. Le cas échéant, le montant de la réduction, qui est appliqué au montant admissible, correspond, selon l'article 30, paragraphe 1, troisième alinéa, dudit règlement, à la différence entre le montant demandé et le montant admissible. Il ressort, en outre, de l'article 30, paragraphe 1, quatrième alinéa, du même règlement qu'aucune réduction n'est appliquée si le bénéficiaire peut démontrer qu'« il n'est pas responsable de l'inclusion du montant non admissible ». En outre, selon l'article 30, paragraphe 2, de ce règlement, l'opération cofinancée est complètement exclue du soutien du Feader s'il est constaté que le bénéficiaire a délibérément effectué une fausse déclaration [39].

72. Je remarque, à ce stade, que les différents termes d'« éligibilité » et d'« admissibilité », figurant respectivement à l'article 71, paragraphe 3, du règlement nº 1698/2005 et à l'article 30 du règlement nº 65/2011, ne remettent pas en cause l'application de ce dernier article à une situation telle que celle en cause au principal. En effet, cette divergence de formulation ne se retrouve pas dans les autres versions linguistiques des deux règlements [40]. Il n'y a donc pas lieu de supposer que les deux termes figurant dans la version en langue française des règlements ont une signification différente [41].

73. Je partage l'analyse de la commune de Gorje et de la Commission selon laquelle l'article 30, paragraphe 1, du règlement nº 65/2011 s'applique dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal [42].

74. S'il est vrai que l'article 30 du règlement nº 65/2011 concerne le calcul du montant payable et qu'il stipule, à son paragraphe 1, que ce calcul est effectué « en fonction de ce qui est jugé admissible lors des contrôles administratifs », le champ d'application de cet article n'est pas limité, comme le fait valoir le gouvernement slovène, aux situations où les conditions d'éligibilité des dépenses sont entièrement remplies. En effet, il ressort explicitement de l'article 30, paragraphe 3, de ce règlement que les réductions visées au paragraphe 1 dudit l'article 30 s'appliquent « *mutatis mutandis* aux dépenses non admissibles décelées au cours des contrôles effectuées conformément aux article 25 et 29 [de ce règlement] », à savoir les contrôles sur place. Il en découle, à mon avis, que le paragraphe 1 dudit article 30 s'applique directement aux dépenses non éligibles décelées au cours d'autres types de contrôles, dont les contrôles administratifs [43].

39 — Dans ce cas, le bénéficiaire est, en outre, en vertu de l'article 30, paragraphe 2, du règlement nº 65/2011, exclu du bénéfice de l'aide au titre de la même mesure pendant l'année civile de la constatation ainsi que pendant l'année suivante.

40 — Dans la version en langue anglaise des deux règlements, figurent les termes « eligibility » (à l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005) et « eligible » (à l'article 30, paragraphe 1, du règlement nº 65/2011), dans la version en langue danoise les termes « støtteberettigelse » et « støtteberettiget », dans la version en langue espagnole les termes « subvencionabilidad » et « subvencionable », dans la version en langue italienne les termes « ammissibilità » et « ammissibili », et dans la version en langue roumaine les termes « eligibilitate » et « eligibil ». La version en langue allemande des deux règlements contient des variations linguistiques dépourvues d'incidence juridique (« Zuschussfähigkeit » et « förderfähig »). La version en langue hongroise vise des notions comparables mais non identiques. Ainsi, l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, de la version en langue hongroise du règlement nº 1698/2005 utilise le terme « jogosultság », tandis que l'article 30, paragraphe 1, de la version en langue hongroise du règlement nº 65/2011 utilise le terme « támogatható ».

41 — Je rappelle que, en cas de divergences entre diverses versions linguistiques d'un texte de l'Union, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément, ce qui corrobore le fait que les deux termes sont compris de la même façon. Voir arrêt du 29 avril 2010, M e.a. (C-340/08, EU:C:2010:232, point 44).

42 — Au vu des faits du litige au principal, tels que présentés par la juridiction de renvoi, rien ne permet de supposer que la commune de Gorje a délibérément effectué une fausse déclaration, ce qui entraînerait l'application de l'article 30, paragraphe 2, du règlement nº 65/2011.

43 — En revanche, si les conditions de l'éligibilité aux subventions ne sont pas entièrement remplies, l'approbation initiale de la demande d'aide pourrait être retirée ou annulée et le calcul du montant payable, en vertu de l'article 30, paragraphe 1, du règlement nº 65/2011, ne serait pas effectué. Voir note en bas de page 32 des présentes conclusions.

75. Dans une situation telle que celle du cas d'espèce où une partie des dépenses incluses dans la demande de paiement est éligible en vertu des conditions nationales d'éligibilité tandis que l'autre ne l'est pas, l'application de l'article 30, paragraphe 1, du règlement nº 65/2011 entraîne une réduction du montant payable selon la méthode décrite à ce paragraphe, en calculant la différence entre le montant demandé par le bénéficiaire (l'intégralité des dépenses reprises dans la demande de paiement) et le montant admissible (uniquement les dépenses éligibles). Si cette différence représente plus de 3 % du montant admissible, ce dernier est réduit de la différence entre les deux montants.

76. Ainsi, je ne saurais souscrire à l'argument avancé par la Commission selon lequel l'application de l'article 30, paragraphe 1, du règlement nº 65/2011 entraîne, dans la situation d'espèce, une réduction de 100 %, c'est-à-dire une exclusion totale des dépenses liées à l'investissement. La Commission relève, à cet égard, qu'il s'agit, en l'espèce, d'un cas d'inéligibilité de l'intégralité de l'investissement et pas seulement d'une partie de celui-ci, dès lors que la commune de Gorje ne remplissait pas la condition d'accès (condition d'éligibilité), établie pour l'ensemble de l'investissement, imposant de ne pas entamer la réalisation de l'investissement avant l'adoption de la décision sur l'éligibilité. Selon la Commission, le non-respect de cette condition d'accès « contamine » toute la réalisation de l'investissement.

77. À cet égard, je remarque, d'une part, que ni le règlement nº 1698/2005 ni le règlement nº 65/2011 n'opèrent de distinction entre les différentes catégories de conditions d'éligibilité des dépenses, pas plus qu'ils n'autorisent les États membres à attacher des effets particuliers au non-respect de certaines conditions qu'ils considèrent comme plus « fondamentales ». D'autre part, l'argumentation de la Commission repose, en réalité, sur le point 1 de l'appel d'offres, lequel constitue, comme indiqué aux points 59 et 61 des présentes conclusions, une condition d'éligibilité aux subventions, dont la violation n'entraînerait pas une réduction du montant payable en vertu de l'article 30, paragraphe 1, du règlement nº 65/2011 [44].

78. Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir si l'article 30 du règlement nº 65/2011 fixe de manière exhaustive les sanctions qui peuvent être infligées par les États membres en cas de non-respect des conditions d'éligibilité des dépenses fixées au niveau national en vertu de l'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1698/2005.

79. Si l'article 4, paragraphe 9, du règlement nº 65/2011 stipule explicitement que les réductions et exclusions prévues par celui-ci s'appliquent sans préjudice des sanctions supplémentaires prévues par d'autres dispositions du droit de l'Union ou du droit national, je partage néanmoins le point de vue de la commune de Gorje selon lequel les États membres ne sauraient prévoir de sanctions nationales allant jusqu'à une exclusion totale d'une opération du soutien du Feader, dès lors qu'une sanction de cette nature figure déjà de manière circonstanciée dans ledit règlement [45]. En effet, selon l'article 30, paragraphe 2, du règlement nº 65/2011, une telle sanction est explicitement limitée à la situation dans laquelle le bénéficiaire a délibérément effectué une fausse déclaration, de sorte que les États membres ne peuvent appliquer une exclusion totale à d'autres situations, comme le prévoit la réglementation slovène applicable au principal, sous peine de modifier, en pratique, le champ de l'article 30, paragraphe 2, du règlement nº 65/2011.

80. J'en conclus que l'article 30 du règlement nº 65/2011 s'oppose à une réglementation nationale telle que la législation slovène applicable au principal, prévoyant le rejet de la demande de paiement dans son intégralité et donc l'exclusion totale d'une opération du soutien du Feader, au cas où cette demande inclut à la fois des dépenses éligibles et non éligibles.

44 — De façon similaire, le gouvernement slovène utilise l'expression « conditions préalables » pour désigner la condition nationale figurant au point 1 de l'appel d'offres, selon laquelle le bénéficiaire ne saurait commencer à réaliser l'investissement avant l'adoption de la décision sur l'éligibilité.

45 — Voir, de façon similaire, arrêt du 24 mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, points 64 à 68).

81. Compte tenu de la réponse que je viens de proposer, il n'est plus nécessaire de rechercher si le rejet de la demande de paiement dans son intégralité est conforme au principe de proportionnalité. Je n'aborde donc cette question qu'à titre subsidiaire pour le cas où la Cour ne partagerait pas ma conclusion, en retenant que le règlement nº 65/2011 ne s'oppose pas à une réglementation nationale telle que l'article 56, paragraphe 4, du ZKme-1.

3. Le respect du principe de proportionnalité

82. Selon l'article 74, paragraphe 1, du règlement nº 1698/2005, les États membres prennent toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union [46]. Les États membres sont toutefois tenus de respecter les principes généraux du droit de l'Union, notamment celui de proportionnalité [47]. Il en découle que la rigueur des sanctions appliquées en cas de non-conformité doit être en adéquation avec la gravité des violations qu'elles répriment, notamment en assurant un effet réellement dissuasif, tout en respectant le principe général de proportionnalité [48].

83. À cet égard, la commune de Gorje fait valoir que l'article 56, paragraphe 4, du ZKme-1, en prévoyant le rejet de la demande de paiement dans son intégralité au cas où la demande inclut à la fois des dépenses éligibles et non éligibles, sans tenir compte de la nature et de l'étendue de la violation, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Selon la commune de Gorje, la réglementation slovène est, par conséquent, contraire au principe de proportionnalité, ce qui est contesté par le gouvernement polonais ainsi que par la Commission.

84. Si l'exclusion de l'aide qu'entraîne l'inobservation de l'une des conditions de l'octroi de l'aide ne constitue pas une sanction, mais est la simple conséquence du non-respect desdites conditions prévues par la loi [49], le rejet de la demande de paiement prévu à l'article 56, paragraphe 4, du ZKme-1 est, dans une situation telle que celle en cause au principal, non pas la conséquence du non-respect des conditions de l'octroi de l'aide, mais plutôt celle du non-respect des conditions d'éligibilité des dépenses [50].

85. De plus, dans une situation telle que celle en cause au principal, la demande de paiement est rejetée dans son intégralité en vertu de l'article 56, paragraphe 4, du ZKme-1, y compris la partie de la demande portant sur les dépenses éligibles qui ont été exposées conformément aux conditions nationales. En ce qui concerne cette partie, le rejet de la demande de paiement ne peut pas être considéré comme étant une simple conséquence du non-respect de conditions, mais doit être plutôt considéré comme ayant un caractère répressif.

46 — Aux termes de l'article 48, paragraphe 1, du règlement nº 1974/2006, les États membres veillent, aux fins de l'article 74, paragraphe 1, du règlement nº 1698/2005, à ce que toutes les mesures de développement rural qu'ils entendent mettre en œuvre puissent faire l'objet de contrôles et de vérifications. Voir, également, article 325, paragraphe 1, TFUE, et article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1290/2005.

47 — Voir arrêt du 28 octobre 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2010:648, point 40).

48 — Voir arrêt du 25 avril 2013, Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, point 63 et jurisprudence citée). Voir, également, conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Szemerey (C-330/14, EU:C:2015:605, points 51 à 63). L'exigence de proportionnalité ressort explicitement de l'article 35, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) nº 640/2014 de la Commission, du 11 mars 2014, complétant le règlement (UE) nº 1306/2013 du Parlement et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité (JO 2014, L 181, p. 48), qui a abrogé et remplacé le règlement nº 65/2011 avec effet au 1er janvier 2015.

49 — Voir arrêts du 24 mai 2012, Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, point 37 et jurisprudence citée), et du 24 mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, point 47 et jurisprudence citée), quant à la situation où le législateur de l'Union a fixé des conditions d'éligibilité pour l'octroi d'une aide.

50 — Voir points 59 à 61 des présentes conclusions quant à la distinction entre les conditions d'éligibilité aux subventions et celles d'éligibilité des dépenses.

86. Les infractions aux législations nationales dans le cadre d'opérations bénéficiant d'un cofinancement de l'Union doivent incontestablement être sanctionnées d'une manière efficace afin de préserver les intérêts financiers de l'Union de toute fraude et de garantir la pleine réalisation des objectifs poursuivis par le législateur de l'Union. Il ne fait aucun doute qu'une réglementation telle que la réglementation slovène en question, en privant un bénéficiaire de tout paiement d'aides, est particulièrement dissuasive et est, par conséquent, de nature à lutter efficacement contre les irrégularités qui sont commises dans le cadre du Feader [51].

87. Toutefois, en prévoyant le rejet de la demande de paiement dans son intégralité, l'article 56, paragraphe 4, du ZKme-1 prévoit une sanction qui est sans rapport avec la gravité de l'infraction commise par le bénéficiaire, la sanction demeurant la même, que la violation affecte une partie significative ou, au contraire, négligeable de la demande [52].

88. Certes, l'article 30, paragraphe 1, du règlement nº 65/2011, prévoit également des réductions qui vont au-delà de l'irrégularité constatée, en disposant que le montant admissible sera réduit de la différence entre ledit montant et ce qui a été demandé par le bénéficiaire. Néanmoins, à l'inverse de la réglementation nationale en question, la réduction prévue à cet article est calculée en fonction de la violation commise, ce qui assure, selon moi, le respect du principe de proportionnalité.

89. Les considérations invoquées par le gouvernement slovène en ce qui concerne la justification de la condition nationale qui fait l'objet de la première question préjudicielle, à savoir la réduction du risque de l'« effet d'aubaine » et l'assurance d'un contrôle efficace, ne s'appliquent pas quant à la partie de la demande concernant des dépenses éligibles. Ainsi, nonobstant le non-respect des conditions d'éligibilité en ce qui concerne une partie des dépenses, l'opération cofinancée en tant que telle peut atteindre son objectif et apporter une véritable valeur ajoutée relative au développement rural [53].

90. Je conclus qu'une réglementation nationale qui prévoit le rejet de la demande de paiement dans son intégralité au cas où la demande inclut à la fois des dépenses éligibles et non éligibles, sans prendre en considération l'étendue de la violation commise, doit être considérée comme étant contraire au principe de proportionnalité [54].

V – Conclusion

91. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par l'Upravno sodišče (Tribunal administratif, Slovénie) comme suit :

L'article 71, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) nº 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale selon laquelle seules les dépenses d'investissement qui ont été exposées après l'approbation de la demande d'aide sont éligibles pour le soutien du Feader.

51 — Voir note en bas de page 3 des présentes conclusions quant au taux d'erreur pour les dépenses supportées en matière de développement rural. Voir, également, arrêts du 2 octobre 2014, Van Den Broeck (C-525/13, EU:C:2014:2254, point 33), et du 15 septembre 2005, Irlande/Commission (C-199/03, EU:C:2005:548, point 31).

52 — Je rappelle que la juridiction nationale est tenue, en appliquant le droit national, de l'interpréter dans toute la mesure possible à la lumière du texte et de la finalité du droit de l'Union, dont le principe de proportionnalité. Voir arrêt du 10 avril 1984, von Colson et Kamann (14/83, EU:C:1984:153, point 26). À cet égard, l'on peut soulever la question de savoir s'il n'est pas possible d'interpréter l'article 56, paragraphe 4, du ZKme-1 de manière conforme au principe de proportionnalité. En particulier, l'on peut se demander, à mon avis, si l'expression « demande contraire », figurant dans cette disposition, vise forcément la demande de paiement dans son intégralité ou seulement la partie de la demande qui ne remplit pas les conditions nationales.

53 — Voir, de façon similaire, quant au non-respect des règles en matière de marchés publics, la réponse de la Commission, du 5 février 2015, au rapport spécial de la Cour des comptes européenne, intitulé « Erreurs dans les dépenses de développement rural : causes et mesures pour y remédier » [COM(2015) 71 final], p. 2.

54 — Voir, également, arrêt du 15 septembre 2005, Irlande/Commission (C-199/03, EU:C:2005:548, points 59 et 60).

L'article 30 du règlement (UE) nº 65/2011 de la Commission, du 27 janvier 2011, portant modalités d'application du règlement nº 1698/2005 en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale prévoyant le rejet de la demande de paiement d'aides dans son intégralité au cas où cette demande inclut à la fois des dépenses éligibles et non éligibles.