Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

12 septembre 2013 *

«Politique agricole commune — Feader — Règlement (UE) nº 65/2011 — Soutien au développement rural — Aide à la création et au développement de la micro-entreprise — Notion de 'conditions artificiellement créées' — Pratiques abusives — Éléments de preuve»

Dans l'affaire C-434/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarie), par décision du 14 septembre 2012, parvenue à la Cour le 26 septembre 2012, dans la procédure

Slancheva sila EOOD

contre

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» Razplashtatelna agentsia,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M[me] M. Berger, président de chambre, MM. E. Levits (rapporteur) et J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M. A. Calot Escobar,

considérant les observations présentées:

— pour Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» Razplashtatelna agentsia, par M[es] R. Porozhanov et D. Petrova, avocats,

— pour le gouvernement bulgare, par M[mes] E. Petranova et D. Drambozova, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par M[me] S. Petrova et M. G. von Rintelen, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure: le bulgare.

Arrêt

1 La demande de décision porte sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 8, du règlement (UE) nº 65/2011 de la Commission, du 27 janvier 2011, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1698/2005 en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 25, p. 8).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Slancheva sila EOOD (ci-après «Slancheva sila») au Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» Razplashtatelna agentsia (directeur exécutif du Fonds national de l'agriculture – organisme payeur, ci-après le «DFZ-RA»), au sujet du rejet par ce dernier de la demande de financement au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) au profit d'un projet de parc photovoltaïque.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le 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) (JO L 277, p. 1), fixe les règles d'intervention de ce fonds. Les dispositions d'application de ce règlement sont contenues dans le règlement nº 65/2011.

4 Au titre du régime d'aide de l'axe 3, relatif à la qualité de vie en milieu rural et à la diversification de l'économie rurale, l'article 52, sous a), ii), du règlement nº 1698/2005 prévoit:

«[L]'aide à la création et au développement des micro-entreprises en vue de promouvoir l'entreprenariat et de renforcer le tissu économique».

5 L'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011 est rédigé comme suit:

«Sans préjudice de dispositions particulières, aucun paiement n'est effectué en faveur de personnes au sujet desquelles il est établi qu'elles ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de tels paiements et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien.»

Le droit bulgare

6 Le règlement nº 29, du 11 août 2008, relatif aux conditions et aux modalités d'octroi d'une aide financière non remboursable dans le cadre du régime d'aide «soutien à la création et au développement de la micro-entreprise» du programme de développement rural pour la période 2007-2013 (DV nº 76, du 29 août 2008), dans sa version du 20 juillet 2010, telle qu'applicable à l'époque des faits au principal, précise à son article 2:

«Peuvent bénéficier d'une aide les projets qui contribuent à atteindre les objectifs du régime de soutien. Les objectifs du régime de soutien sont:

le soutien au développement et à la création de nouveaux emplois dans des micro-entreprises non agricoles dans les zones rurales;

la promotion de l'entreprenariat dans les zones rurales;

le soutien au développement d'un tourisme intégré dans les zones rurales.»

7 L'article 4, paragraphe 2, point 10, de ce règlement prévoit qu'aucune aide financière n'est accordée pour la production et la vente d'énergie provenant de sources renouvelables et issue d'une centrale électrique dont la capacité est supérieure à 1 mégawatt.

8 En vertu de l'article 6 du règlement nº 29:

«[...].

2. L'aide financière aux projets de production et de vente d'énergie provenant de sources renouvelables représente 80 % des dépenses agréées mais ne peut dépasser l'équivalent en BGN de 200 000 euros.

[...]»

9 L'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 29 est rédigé comme suit:

«Aucune aide financière n'est accordée à des candidats/utilisateurs de l'aide lorsqu'il est établi qu'ils n'ont pas d'autonomie fonctionnelle et/ou qu'ils ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de l'aide et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien.»

10 Les points 30 et 31 des dispositions complémentaires du règlement nº 29 précisent:

«30. La 'création artificielle des conditions' s'étend à toute condition établie au sens de l'article 4, point 8, du règlement [...] nº 65/2011 [...].

31. L''absence d'autonomie fonctionnelle' est la division artificielle des processus de fabrication et des processus technologiques en projets différents ou le constat de l'utilisation d'une infrastructure commune financée par le programme de développement rural, pour obtenir un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien dans le cadre du programme de développement rural.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 Dans le cadre du régime d'aide «Aide à la création et au développement de la micro-entreprise» du programme de développement rural, Slancheva sila a déposé auprès du DFZ-RA, le 13 mai 2009, une demande de financement pour un projet relatif à la construction d'une centrale photovoltaïque.

12 Le mandataire de Slancheva sila est M. Mitsov, alors que l'associé unique et le gérant de cette société est M[me] Mitsova. Ces deux personnes sont civilement mariées.

13 La demande de financement présentée par Slancheva sila contient, premièrement, le contrat de location du terrain sur lequel la centrale photovoltaïque doit être érigée entre Slancheva sila et les propriétaires dudit terrain, à savoir M. Mitsov et M[me] Mitsova. Deuxièmement, cette demande contient l'acte portant vente d'un droit réel de construction entre Korina Export EOOD, dont l'associé unique et gérant est M. Mitsov, et Slancheva sila.

14 Lors de l'examen de la demande de Slancheva sila, le DFZ-RA a constaté que le terrain concerné était mitoyen de deux autres terrains pour lesquels des aides issues du même programme ont été demandées pour deux projets identiques à celui de Slancheva sila. M. Mitsov et M[me] Mitsova sont les propriétaires de ces deux autres terrains. Les droits de construire, concernant ces derniers, ont également été vendus par Korina Export EOOD.

15 La réalisation des trois projets a été confiée à une seule et même société, 3 K AD.

16 Eu égard à ces circonstances et au fait que les trois projets de centrale photovoltaïque indiquent le même siège social, le directeur exécutif du DFZ-RA a refusé, par décision du 9 décembre 2011, de cofinancer le projet d'investissement de Slancheva sila, estimant que seraient établies l'absence d'autonomie fonctionnelle ou la création artificielle des conditions requises pour bénéficier de l'aide et l'intention d'obtenir un avantage non conforme aux objectifs du régime d'aide.

17 En particulier, le directeur exécutif du DFZ-RA a considéré que le projet de Slancheva sila visait à contourner la limitation de financement maximale pour un projet, à savoir l'équivalent en leva bulgares (BGN) de 200 000 euros.

18 Slancheva sila a demandé l'annulation de la décision de refus du DFZ-RA devant l'Administrativen sad Sofia-grad.

19 Cette juridiction considère que la solution du litige qui lui est soumis dépend de l'interprétation de la notion de «création artificielle des conditions» au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011.

20 Elle souligne que l'administration bulgare retient une acception large de cette notion qui se fonde sur les indices suivants: le lien juridique et l'identité des personnes concernées ainsi que l'identité des projets et du siège social des sociétés visées.

21 Toutefois, la juridiction de renvoi indique qu'il résulte de sa propre pratique juridictionnelle une acception plus étroite de la notion de création artificielle. Selon sa jurisprudence, la simple existence de circonstances communes ne suffit pas à démontrer le caractère artificiel des conditions requises pour le versement d'une aide. Elle requiert, en effet, que le DFZ-RA prouve une coordination intentionnelle entre les personnes morales et/ou avec un tiers afin d'obtenir un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien.

22 Dans ces conditions, l'Administrativen sad Sofia-grad a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Comment convient-il d'interpréter la notion de 'création artificielle des conditions' au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011?

2) L'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 29 [...] prévoyant qu'aucune aide financière n'est accordée à des candidats/utilisateurs lorsqu'il est établi qu'ils ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de l'aide et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien?

3) L'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la jurisprudence bulgare, selon laquelle il y a création artificielle de conditions afin d'obtenir un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien lorsqu'il existe un lien juridique entre les candidats à l'aide?

4) L'utilisation par différents candidats, sujets de droit autonomes, de terrains voisins indépendants qui, avant le dépôt des demandes d'aide, ont constitué un seul terrain et la détermination d'un lien effectif, comme l'identité des mandataires, des soumissionnaires, des entrepreneurs, des sièges sociaux et des adresses postales des candidats, constituent-elles une 'création artificielle des conditions'?

5) Faut-il que soit constatée une coordination délibérée entre les personnes morales candidates et/ou avec des tiers dans le but d'obtenir un avantage pour l'un des candidats en particulier?

6) Comment se manifeste l'avantage au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011, notamment, doit-il se manifester par l'élaboration de plusieurs projets d'investissements plus petits, dans le but qu'un candidat particulier obtienne le montant maximal de financement de 200 000 [euros] pour chacun d'entre eux, alors qu'ils ont été déposés par des candidats différents?

7) L'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la jurisprudence bulgare selon laquelle les conditions d'application de la norme sont constituées de trois éléments cumulatifs: [premièrement,] l'absence d'autonomie fonctionnelle et/ou la création artificielle des conditions requises pour bénéficier de l'aide, [deuxièmement,]dans le but d'obtenir un avantage, et [troisièmement,] cela de manière non conforme aux objectifs du régime de soutien?»

Sur les questions préjudicielles

Observations liminaires

23 Les questions préjudicielles visent, d'une part, les conditions d'application de l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011 et, d'autre part, l'interprétation de cette disposition par la législation et la jurisprudence bulgares.

24 Partant, il convient, dans un premier temps, d'analyser ensemble les première et quatrième à septième questions, puis, dans un second temps, de répondre aux deuxième et troisième questions.

Sur les première et quatrième à septième questions

25 Par ces questions, la juridiction de renvoi souhaite, en substance, connaître les conditions d'application de l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011.

26 À titre liminaire, il convient de souligner qu'il ressort de la décision de renvoi que l'administration bulgare a refusé de retenir le projet d'investissement proposé par Slancheva sila, au titre de l'aide à la création et au développement des micro-entreprises en vue de promouvoir l'entreprenariat et de renforcer le tissu économique, au motif que cette société voulait bénéficier abusivement de l'octroi d'une aide au titre du régime de soutien du Feader.

27 Or, il est de jurisprudence constante que l'application des règlements de l'Union ne saurait être étendue jusqu'à couvrir des pratiques abusives d'opérateurs économiques (voir, en ce sens, arrêt du 11 janvier 2007, Vonk Dairy Products, C-279/05, Rec. p. I-239, point 31).

28 Il résulte de la décision de renvoi que, formellement, le projet d'investissement de Slancheva sila remplit les critères d'éligibilité requis pour l'octroi d'une aide à la création et au développement des micro-entreprises en vertu de l'article 52, sous a), ii), du règlement nº 1698/2005 ainsi que de la législation nationale.

29 Or, la Cour a déjà jugé que, dans ces circonstances, la preuve d'une pratique abusive dans le chef du bénéficiaire potentiel d'une telle aide nécessite, d'une part, un ensemble de circonstances objectives d'où il résulte que, malgré un respect formel des conditions prévues par la réglementation pertinente, l'objectif poursuivi par cette réglementation n'a pas été atteint et, d'autre part, un élément subjectif consistant dans la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation de l'Union en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention (voir, en ce sens, arrêt du 21 juillet 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, Rec. p. I-7355, point 39 et jurisprudence citée).

30 Au demeurant, la Cour a précisé qu'il incombe à la juridiction nationale d'établir l'existence de ces deux éléments, dont la preuve doit être rapportée conformément aux règles du droit national, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à l'efficacité du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Rec. p. I-11569, point 54 et jurisprudence citée).

31 C'est dans ce contexte qu'il y a lieu d'interpréter les notions de «création artificielle» des conditions requises pour bénéficier d'un paiement et d'«avantage non conforme» au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011.

32 Premièrement, s'agissant de l'élément objectif, il convient de rappeler que, en vertu du considérant 46 du règlement nº 1698/2005, le régime de soutien au développement rural par le Feader vise, notamment, à aider «à diversifier des activités en privilégiant les activités non agricoles et à développer des secteurs autres que l'agriculture, à promouvoir l'emploi […] et à procéder à des investissements rendant les zones rurales plus attrayantes dans le but d'inverser la tendance au déclin économique et social et au dépeuplement des campagnes».

33 En particulier, l'article 52 du règlement nº 1698/2005, sur le fondement duquel a été demandée l'aide pour le projet d'investissement en cause dans l'affaire au principal, a pour objectif le soutien aux mesures de diversification de l'économie rurale et comprend les aides à la création et au développement des micro-entreprises en vue de promouvoir l'entreprenariat et de renforcer le tissu économique.

34 Dans ce cadre, le règlement nº 29 prescrit des limitations en ce qui concerne le financement par le Feader de projets d'investissement relatifs à la production et à la distribution d'énergie renouvelable qui relèvent de la catégorie des mesures visées à l'article 52 du règlement nº 1698/2005. Ainsi, d'une part, le montant maximal du financement par le Feader est limité à 200 000 euros par bénéficiaire. D'autre part, le financement concerne uniquement les centrales électriques dont la capacité est inférieure ou égale à 1 mégawatt.

35 Il résulte de la décision de renvoi que le projet de centrale photovoltaïque de Slancheva sila n'a pas été retenu pour un financement par le Feader, au motif que l'administration nationale compétente considérait, aux vues des circonstances de l'affaire au principal, que cette société avait eu l'intention de contourner les limitations prescrites par la législation nationale, en s'étant entendue avec des tiers, eux-mêmes candidats à l'aide au titre du régime de soutien du Feader concerné, pour procéder à la division artificielle d'un projet unique en trois projets de taille inférieure.

36 Toutefois, une telle circonstance ne permet pas en soi d'exclure que le projet d'investissement présenté par Slancheva sila contribuera à atteindre les objectifs visés par le règlement nº 1698/2005.

37 À cet égard, s'il est reproché à Slancheva sila de vouloir contourner les restrictions relatives à la taille des projets éligibles ainsi qu'au montant maximal de l'aide par bénéficiaire, il appartient à la juridiction de renvoi d'examiner si cette volonté a pour conséquence que les objectifs visés à l'article 52, sous a), ii), du règlement nº 1698/2005 ne peuvent pas être atteints.

38 Dans ce contexte, cette juridiction devrait, notamment, prendre en considération la définition de la micro-entreprise, dont la création et le développement sont l'objet de l'aide visée à l'article 52 du règlement nº 1698/2005, telle qu'elle résulte de l'article 2, paragraphe 3, de l'annexe à la recommandation 2003/361/CE de la Commission, du 6 mai 2003, concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises (JO L 124, p. 36).

39 Deuxièmement, au titre de l'élément subjectif, il incombe à la juridiction nationale d'établir le contenu et la signification réels de la demande de financement litigieuse (arrêt du 21 janvier 2006, Halifax e.a., C-255/02, Rec. p. I-1609, point 81).

40 Ce faisant, font partie des éléments de fait pouvant être pris en considération par ladite juridiction pour établir le caractère artificiel de la création des conditions requises pour bénéficier d'un paiement au titre du Feader les liens de nature juridique, économique et/ou personnelle entre les personnes impliquées dans l'opération d'investissement concernée (voir, en ce sens, arrêt Emsland-Stärke, précité, point 58).

41 L'existence de cet élément subjectif peut être également renforcée par la preuve d'une collusion, pouvant prendre la forme d'une coordination délibérée, entre différents investisseurs candidats à une aide au titre d'un régime de soutien du Feader, en particulier lorsque les projets d'investissement sont identiques et qu'il existe un lien géographique, économique, fonctionnel, juridique et/ou personnel entre ces projets (voir, par analogie, arrêt Vonk Dairy Products, précité, point 33).

42 Toutefois, la Cour a jugé qu'il ne pouvait être opposé un refus de financement à un projet lorsque l'investissement en cause est susceptible d'avoir une justification autre que le simple paiement au titre du régime de soutien du Feader (voir, par analogie, arrêt Halifax e.a., précité, point 75).

43 Dès lors, l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011 doit être interprété en ce sens que ses conditions d'application requièrent la présence d'un élément objectif et d'un élément subjectif. Aux termes du premier de ces éléments, il appartient à la juridiction de renvoi de considérer les circonstances objectives du cas d'espèce permettant de conclure que la finalité poursuivie par le régime de soutien du Feader ne saurait être atteinte. Aux termes du second élément, il appartient à la juridiction de renvoi de considérer les éléments de preuve objectifs permettant de conclure que, en créant artificiellement les conditions requises pour bénéficier du paiement au titre du régime de soutien du Feader, le candidat à un tel paiement a exclusivement entendu se procurer un avantage non conforme aux objectifs de ce régime. À cet égard, la juridiction de renvoi peut se fonder non seulement sur des éléments tels que les liens juridique, économique et/ou personnel entre les personnes impliquées dans des projets d'investissement similaires, mais également sur des indices témoignant de l'existence d'une coordination délibérée entre ces personnes.

Sur les deuxième et troisième questions

44 Par ces deuxième et troisième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose, d'une part, à une législation nationale qui prévoit un refus du paiement d'une aide au titre du régime de soutien du Feader, dès lors qu'un projet d'investissement ne dispose pas d'autonomie fonctionnelle et, d'autre part, à la jurisprudence de juridictions nationales qui reconnaît la création artificielle des conditions requises pour bénéficier d'un paiement dès lors qu'il existe un lien juridique entre les candidats à un tel paiement.

45 Ainsi qu'il résulte du point 29 du présent arrêt, l'application de l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011 présuppose la réunion de deux éléments, l'un objectif, l'autre subjectif.

46 Dans ce contexte, s'il est vrai que la constatation par la juridiction de renvoi de circonstances relatives à l'existence d'un lien juridique entre les candidats à une aide, voire l'absence d'autonomie fonctionnelle entre les différents projets d'investissement concernés, constituent des indices pouvant laisser conclure à la création artificielle des conditions requises pour bénéficier d'un paiement au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011, il n'en demeure pas moins que c'est au regard de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce que cette appréciation doit être entreprise.

47 En particulier, la juridiction de renvoi doit s'assurer qu'il résulte de l'ensemble des éléments objectifs de l'affaire au principal que le but essentiel du choix des modalités relatives aux projets d'investissement en cause est le paiement des aides au titre du régime de soutien, à l'exclusion de toute autre justification en lien avec les objectifs dudit régime.

48 Dès lors, l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une demande de paiement au titre du régime de soutien du Feader soit rejetée au seul motif qu'un projet d'investissement, candidat au bénéfice d'une aide de ce régime, ne dispose pas d'autonomie fonctionnelle ou qu'il existe un lien juridique entre les candidats à une telle aide, sans pour autant que les autres éléments objectifs du cas d'espèce n'aient été pris en considération.

Sur les dépens

49 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 (sixième chambre) dit pour droit:

1) **L'article 4, paragraphe 8, du règlement (UE) nº 65/2011 de la Commission, du 27 janvier 2011, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1698/2005 du Conseil 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 que ses conditions d'application requièrent la présence d'un élément objectif et d'un élément subjectif. Aux termes du premier de ces éléments, il appartient à la juridiction de renvoi de considérer les circonstances objectives du cas d'espèce permettant de conclure que la finalité poursuivie par le régime de soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ne saurait être atteinte. Aux termes du second élément, il appartient à la juridiction de renvoi de considérer les éléments de preuve objectifs permettant de conclure que, en créant artificiellement les conditions requises pour bénéficier du paiement au titre du régime de soutien du Feader, le candidat à un tel paiement a exclusivement entendu se procurer un avantage non conforme aux objectifs de ce régime. À cet égard, la juridiction de renvoi peut se fonder non seulement sur des éléments tels que les liens juridique, économique et/ou personnel entre les personnes impliquées dans des projets d'investissement similaires, mais également sur des indices témoignant de l'existence d'une coordination délibérée entre ces personnes.**

2) **L'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 65/2011 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une demande de paiement au titre du régime de soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) soit rejetée au seul motif qu'un projet d'investissement, candidat au bénéfice d'une aide de ce régime, ne dispose pas d'autonomie fonctionnelle ou qu'il existe un lien juridique entre les candidats à une telle aide, sans pour autant que les autres éléments objectifs du cas d'espèce n'aient été pris en considération.**

Signatures