Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

22 octobre 2014*

«Pourvoi — Fonds de cohésion — Réduction du concours financier — Irrégularités dans l'application de la législation sur les marchés publics — Adoption de la décision par la Commission européenne — Non-respect du délai imparti — Conséquences»

Dans l'affaire C-429/13 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 26 juillet 2013,

Royaume d'Espagne, représenté par M. A. Rubio González, en qualité d'agent,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant:

Commission européenne, représentée par Mme B. Conte et M. A. Tokár, en qualité d'agents, assistés de Me J. Rivas Andrés, abogado, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse en première instance,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. S. Rodin, président de chambre, MM. A. Borg Barthet et F. Biltgen (rapporteur), juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: Mme M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 mai 2014,

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

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, le Royaume d'Espagne demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne Espagne/Commission (T-384/10, EU:T:2013:277, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant à l'annulation de la décision C (2010) 4147 de la Commission, du 30 juin 2010, réduisant le concours financier accordé dans le cadre du Fonds de cohésion aux projets

* Langue de procédure: l'espagnol.

ou groupes de projets suivants: «Approvisionnement en eau des populations résidant dans le bassin hydrographique du fleuve Guadiana: comarque d'Andévalo» (2000.ES.16.C.PE.133), «Assainissement et épuration du bassin du Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe et EE NN PP du Guadalquivir» (2000.ES.16.C.PE.066), «Approvisionnement en eau des systèmes supra municipaux des provinces de Grenade et de Malaga» (2002.ES.16.C.PE.061) (ci-après la «décision litigieuse»).

Le cadre juridique

2 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1164/94 du Conseil, du 16 mai 1994, instituant le Fonds de cohésion (JO L 130, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 1264/1999 du Conseil, du 21 juin 1999 (JO L 161, p. 57), et par le règlement (CE) nº 1265/1999 du Conseil, du 21 juin 1999 (JO L 161, p. 62, ci-après le «règlement nº 1164/94»):

«Le Fonds fournit une contribution financière à des projets qui contribuent à la réalisation des objectifs fixés par le traité sur l'Union européenne, dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transport dans les États membres dont le produit national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, mesurée sur la base des parités du pouvoir d'achat, et qui ont mis en place un programme visant à satisfaire aux conditions de convergence économique visées à l'article [126 TFUE].»

3 L'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1164/94 prévoit:

«Les projets financés par le Fonds doivent être conformes aux dispositions des traités, aux actes adoptés en vertu de ceux-ci et aux politiques communautaires, y compris celles qui concernent la protection de l'environnement, les transports, les réseaux transeuropéens, la concurrence et la passation de marchés publics.»

4 L'article 12 du règlement nº 1164/94 est libellé comme suit:

«1. Sans préjudice de la responsabilité de la Commission dans l'exécution du budget général des Communautés européennes, les États membres assument en premier ressort la responsabilité du contrôle financier des projets. À cette fin, les États membres prennent notamment les mesures suivantes:

[…]

c) ils s'assurent que les projets sont gérés conformément à l'ensemble de la réglementation communautaire applicable et que les fonds mis à leur disposition sont utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière;

[…]»

5 Le règlement nº 1164/94 était applicable au cours de la période allant de l'année 2000 à l'année 2006. Conformément à l'article 1er, point 11, du règlement nº 1264/1999, le règlement nº 1164/94 devait être réexaminé au plus tard le 31 décembre 2006.

6 Aux termes de l'article 100, intitulé «Procédure», du règlement (CE) nº 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion (JO L 210, p. 25):

«1. Avant de statuer sur une correction financière, la Commission ouvre la procédure en informant l'État membre de ses conclusions provisoires et en l'invitant à faire part de ses observations dans un délai de deux mois.

Lorsque la Commission propose une correction financière sur la base d'une extrapolation ou à un taux forfaitaire, l'État membre a la possibilité de démontrer, par un examen des documents concernés, que l'étendue réelle de l'irrégularité est inférieure à l'évaluation faite par la Commission. En accord avec celle-ci, l'État membre peut limiter la portée de cet examen à une partie ou un échantillon approprié des documents concernés. Sauf dans les cas dûment justifiés, le délai imparti pour cet examen ne dépasse pas deux mois après la période de deux mois visée au premier alinéa.

2. La Commission tient compte de tout élément fourni par l'État membre dans les délais visés au paragraphe 1.

3. Si l'État membre n'accepte pas les conclusions provisoires de la Commission, celle-ci l'invite à une audition au cours de laquelle les deux parties s'efforcent, dans un esprit de coopération fondée sur le partenariat, de parvenir à un accord sur les observations et les conclusions à en tirer.

4. En cas d'accord, l'État membre peut réutiliser les fonds communautaires concernés conformément à l'article 98, paragraphe 2, deuxième alinéa.

5. En l'absence d'accord, la Commission statue sur la correction financière dans les six mois suivant la date de l'audition en tenant compte de toutes les informations et observations présentées au cours de la procédure. S'il n'y a pas d'audition, la période de six mois débute deux mois après la date de l'envoi de la lettre d'invitation par la Commission.»

7 L'article 108 du règlement nº 1083/2006, intitulé «Entrée en vigueur», dispose, à ses premier et deuxième alinéas:

«Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne.*

Les dispositions des articles 1er à 16, 25 à 28, 32 à 40, 47 à 49, 52 à 54, 56, 58 à 62, 69 à 74, 103 à 105 et 108 sont applicables à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement, uniquement pour les programmes de la période 2007-2013. Les autres dispositions sont applicables à partir du 1er janvier 2007.»

Les antécédents du litige et la décision litigieuse

8 Les antécédents du litige figurent aux points 28 à 57 de l'arrêt attaqué et peuvent être résumés comme suit.

9 En 2001 et en 2002, la Commission a accordé un concours du Fonds de cohésion aux projets ou groupes de projets suivants:

— le projet relatif à l'approvisionnement en eau des populations résidant dans le bassin hydrographique du fleuve Guadiana: comarque d'Andévalo (2000.ES.16.C.PE.133) (ci-après le «projet Andévalo»), pour lequel le coût public admissible a été fixé à la somme de 11 419 216 euros et le concours financier du Fonds de cohésion s'élève à celle de 9 135 373 euros;

— le groupe de projets portant sur l'assainissement et l'épuration du bassin du Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe et EE NN PP du Guadalquivir (2000.ES.16.C.PE.066) (ci-après le «groupe de projets Guadalquivir»), pour lequel le coût public admissible a été fixé à la somme de 40 430 000 euros et le concours financier du Fonds de cohésion s'élève à celle de 32 079 293 euros, et

— le groupe de projets relatif à l'approvisionnement en eau des systèmes supra-municipaux des provinces de Grenade et de Malaga (2002.ES.16.C.PE.061) (ci-après le «groupe de projets Grenade et Malaga»), pour lequel le coût public admissible a été fixé à la somme de 22 406 817 euros et le concours financier du Fonds de cohésion s'élève à celle de 17 925 453 euros.

10 Le cofinancement par l'Union européenne des projets en question a ainsi représenté 80 % du coût total du concours public ou de l'équivalent admissible.

11 L'organisme responsable de la mise en œuvre du projet Andévalo ainsi que du groupe de projets Grenade et Malaga était la direction générale des ouvrages hydrauliques de la Communauté autonome d'Andalousie (Dirección General de Obras Hidráulicas de la Junta de Andalucía). La mise en œuvre du groupe de projets Guadalquivir relevait de l'Agence andalouse de l'eau du département de l'environnement de la Communauté autonome d'Andalousie (Agencia Andaluza del Agua de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía). Ces deux organismes ont délégué cette mise en œuvre à l'entreprise publique Gestión de Infraestructuras de Andalucía SA (Gestion des infrastructures d'Andalousie SA).

12 Entre l'année 2004 et l'année 2006, les services de la Commission, assistés d'une société d'audit externe, ont effectué des missions d'audit des projets ou des groupes de projets en question. La Commission a transmis les différents rapports d'audit aux autorités espagnoles. Ces rapports faisaient état de certaines irrégularités dans chacun de ces projets ou groupes de projets ayant trait à la méconnaissance des règles gouvernant la passation des marchés publics et, plus particulièrement, au fractionnement de ces marchés ainsi qu'à l'absence de publication de ceux-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*.

13 Par lettre du 9 février 2009, la Commission a informé les autorités espagnoles que ces irrégularités étaient considérées comme avérées, en indiquant son intention de lancer la procédure de suspension des paiements intermédiaires et d'appliquer les corrections financières pertinentes au titre du règlement nº 1164/94. La Commission a également demandé aux autorités espagnoles de lui faire part de leurs observations dans un délai de deux mois.

14 Les autorités espagnoles ont répondu par lettres des 11 et 18 mai ainsi que du 29 octobre 2009 en contestant les manquements reprochés.

15 Par lettre du 7 juillet 2009, les autorités espagnoles ont également demandé que la suspension des paiements ne soit pas appliquée.

16 Le 10 novembre 2009, la Commission a organisé une audition avec les autorités espagnoles afin de parvenir à un accord sur les questions litigieuses. Lors de cette audition, les autorités espagnoles ont demandé à bénéficier d'un délai de quinze jours pour présenter de nouvelles pièces, qu'elles ont ensuite transmises à la Commission le 2 décembre 2009.

17 Le 30 juin 2010, la Commission a adopté la décision litigieuse.

18 Dans cette décision, dont le Royaume d'Espagne a reçu notification le 1er juillet 2010, la Commission a réduit les sommes accordées au titre du concours financier du Fonds de cohésion pour les différents projets, à concurrence de 1 642 572,60 euros pour le projet Andévalo, de 3 837 074,52 euros pour le groupe de projets Guadalquivir ainsi que de 2 295 581,47 euros pour le groupe de projets Grenade et Malaga.

Le recours devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

19 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 septembre 2010, le Royaume d'Espagne a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.

20 À l'appui de ce recours, le Royaume d'Espagne a invoqué, à titre principal, deux moyens tirés, premièrement, de l'application erronée des corrections financières en ce qu'elles étaient fondées sur la violation de la directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (JO L 199, p. 54), alors que les marchés concernés ne relèveraient pas, en raison de leur valeur, du champ d'application de ladite directive et, deuxièmement, de l'absence de fractionnement de certains des marchés publics en cause, contraire à l'article 6, paragraphe 4, de cette directive. Il a également soulevé, à titre subsidiaire, un moyen tiré d'un manque de transparence dans le chef de la Commission lors de la détermination des corrections financières et d'une violation du principe de proportionnalité.

21 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté chacun de ces moyens et, partant, ledit recours dans son ensemble.

Les conclusions des parties devant la Cour

22 Dans son pourvoi, le Royaume d'Espagne demande à la Cour:

— d'annuler l'arrêt attaqué;

— de statuer elle-même définitivement sur le litige en annulant la décision litigieuse, et

— de condamner la Commission aux dépens.

23 La Commission demande à la Cour:

— de rejeter le pourvoi et

— de condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.

Sur le pourvoi

24 À l'appui de son pourvoi, le Royaume d'Espagne invoque un moyen unique tiré de la violation par le Tribunal de la notion d'«ouvrage», au sens de l'article 1er, sous c), de la directive 93/37, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 4, de celle-ci.

25 Le Royaume d'Espagne fait valoir, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que certains des marchés concernés constituaient un ouvrage unique, alors qu'ils ne remplissaient pas les conditions requises à cet effet par la jurisprudence de la Cour.

26 La Commission considère que ce moyen est dépourvu de fondement, de sorte que le pourvoi devrait être rejeté.

27 D'emblée, il convient de relever que, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a statué sur le recours en annulation introduit par le Royaume d'Espagne en rejetant celui-ci après avoir déclaré non fondés les trois moyens invoqués à son appui par cet État membre.

28 Ce faisant, le Tribunal a, implicitement mais nécessairement, admis la régularité formelle de la décision litigieuse.

29 À cet égard, il résulte cependant des points 56 à 89 ainsi que du point 93 des arrêts Espagne/Commission (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) et Espagne/Commission (C-197/13 P, EU:C:2014:2157) que l'adoption par la Commission d'une décision de correction financière est, à compter de l'année 2000, subordonnée au respect d'un délai légal.

30 Ainsi, conformément à l'article 100, paragraphe 5, du règlement nº 1083/2006, la Commission statue sur la correction financière dans les six mois suivant la date de l'audition et, s'il n'y a pas eu d'audition, la période de six mois débute deux mois après la date de l'envoi de la lettre d'invitation par la Commission.

31 Il ressort de l'article 108, second alinéa, du règlement nº 1083/2006 que ledit article 100 est applicable à partir du 1er janvier 2007, y compris aux programmes antérieurs à la période 2007-2013.

32 Or, en l'espèce, l'audition s'est tenue le 10 novembre 2009, alors que la Commission n'a adopté la décision litigieuse que le 30 juin 2010.

33 En conséquence, la Commission n'a pas respecté en l'occurrence le délai de six mois imparti par l'article 100, paragraphe 5, du règlement nº 1083/2006.

34 En outre, il résulte de la jurisprudence de la Cour que, d'une part, le non-respect des règles de procédure relatives à l'adoption d'un acte faisant grief, tel que le fait, pour la Commission, de pas avoir arrêté la décision litigieuse dans le délai fixé par le législateur de l'Union, constitue une violation des formes substantielles (voir arrêts Royaume-Uni/Conseil, 68/86, EU:C:1988:85, points 48 et 49; Espagne/Commission, EU:C:2014:2156, point 103, ainsi que Espagne/Commission, EU:C:2014:2157, point 103), et que, d'autre part, si le juge de l'Union constate, à l'examen de l'acte en cause, que celui-ci n'a pas été régulièrement adopté, il lui appartient de soulever d'office le moyen tiré de la violation d'une forme substantielle et d'annuler, en conséquence, l'acte entaché d'un tel vice (voir arrêts Commission/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, point 51; Commission/Solvay, C-287/95 P et C-288/95 P, EU:C:2000:189, point 55; Espagne/Commission, EU:C:2014:2156, point 103, ainsi que Espagne/Commission, EU:C:2014:2157, point 103).

35 Lors de l'audience devant la Cour, l'occasion a été offerte aux parties de présenter leurs observations sur les aspects évoqués au point précédent. Au surplus, dans le cadre des affaires ayant donné lieu aux arrêts Espagne/Commission (EU:C:2014:2156) et Espagne/Commission (EU:C:2014:2157) et qui portaient sur des questions factuelles et juridiques en substance identiques, ces mêmes parties ont déjà débattu en détails de la problématique en cause.

36 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que, la Commission ayant adopté la décision litigieuse en méconnaissance du délai légal prescrit par un règlement du Conseil, le Tribunal, en rejetant le recours introduit par le Royaume d'Espagne au lieu de sanctionner la violation des formes substantielles dont est entachée la décision litigieuse, a commis une erreur de droit.

37 L'arrêt attaqué doit, partant, être annulé.

Sur le recours de première instance

38 Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice l'Union européenne, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Elle peut alors statuer elle-même définitivement sur le litige lorsque celui-ci est en état d'être jugé.

39 En l'espèce, la Cour dispose des éléments nécessaires pour statuer définitivement sur le recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse introduit par le Royaume d'Espagne devant le Tribunal.

40 À cet égard, il suffit de relever que, pour les motifs énoncés aux points 29 à 36 du présent arrêt, la décision litigieuse doit être annulée pour violation des formes substantielles.

Sur les dépens

41 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, elle statue sur les dépens.

42 L'article 138, paragraphe 1, du même règlement, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de ce règlement, dispose que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Royaume d'Espagne ayant obtenu gain de cause dans le cadre du pourvoi et le recours devant le Tribunal étant accueilli, il y a lieu, conformément aux conclusions du Royaume d'Espagne, de condamner la Commission à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par cet État membre, tant en première instance que dans le cadre du pourvoi.

Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) déclare et arrête:

1) **L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne Espagne/Commission (T-384/10, EU:T:2013:277) est annulé.**

2) **La décision C (2010) 4147 de la Commission, du 30 juin 2010, réduisant le concours financier accordé dans le cadre du Fonds de cohésion aux projets ou groupes de projets suivants: «Approvisionnement en eau des populations résidant dans le bassin hydrographique du fleuve Guadiana: comarque d'Andévalo» (2000.ES.16.C.PE.133), «Assainissement et épuration du bassin du Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe et EE NN PP du Guadalquivir» (2000.ES.16.C.PE.066), «Approvisionnement en eau des systèmes supra municipaux des provinces de Grenade et de Malaga» (2002.ES.16.C.PE.061), est annulée.**

3) **La Commission européenne est condamnée aux dépens du Royaume d'Espagne et à ses propres dépens, tant dans la procédure de première instance que dans le cadre du présent pourvoi.**

Signatures