Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

13 juin 2013 *

«Agriculture — Fonds européen d'orientation et de garantie agricole — Notion de 'période de contrôle' — Possibilité d'extension, par un État membre, de la période de contrôle en cas d'impossibilité matérielle de procéder au contrôle pendant le délai imparti — Reversement des aides perçues — Sanctions»

Dans l'affaire C-3/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Conseil d'État (France), par décision du 28 novembre 2011, parvenue à la Cour le 2 janvier 2012, dans la procédure

Syndicat OP 84

contre

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), venant aux droits de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflhor), venant lui-même aux droits de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflhor),

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, président de chambre, MM. J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (rapporteur) et M^me^ A. Prechal, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), par M^e^ J.-C. Balat, avocat,

— pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et M^me^ N. Rouam, en qualité d'agents,

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

— pour la Commission européenne, par MM. P. Rossi et D. Bianchi, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: le français.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 mars 2013,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 2, paragraphe 4, et 6 du règlement (CEE) nº 4045/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif aux contrôles, par les États membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», et abrogeant la directive 77/435/CEE (JO L 388, p. 18), tel que modifié par le règlement (CE) nº 3094/94 du Conseil, du 12 décembre 1994 (JO L 328, p. 1, ci-après le «règlement nº 4045/89»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'organisation agricole Syndicat OP 84 à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), venant aux droits de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflhor), venant lui-même aux droits de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflhor), au sujet de la légalité du recouvrement d'une aide communautaire provenant du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie».

Le cadre juridique

3 L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), dispose:

«Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour:

— s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le [FEOGA],

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

[...]»

4 Les premier à quatrième et dixième considérants du règlement nº 4045/89 énoncent:

«[...] aux termes de l'article 8 du règlement [...] nº 729/70 [...], les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le [FEOGA], pour prévenir et poursuivre les irrégularités et pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligence;

[...] le présent règlement n'affecte pas les dispositions nationales en matière de contrôle qui sont plus étendues que celles prévues par le présent règlement;

[...] les États membres doivent être encouragés à renforcer les contrôles des documents commerciaux des entreprises bénéficiaires ou redevables qu'ils ont effectués en application de la directive 77/435/CEE [du Conseil, du 27 juin 1977, relative aux contrôles, par les États membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section 'garantie' (JO L 172, p. 17)];

[...] la mise en œuvre par les États membres de la réglementation résultant de la directive 77/435[...] a permis de constater la nécessité de modifier le système existant en fonction de l'expérience acquise; qu'il convient d'incorporer ces modifications dans un règlement compte tenu du caractère des dispositions impliquées;

[...]

[...] s'il incombe en premier lieu aux États membres d'arrêter leurs programmes de contrôle, il est nécessaire que ces programmes soient communiqués à la Commission afin qu'elle puisse assumer son rôle de supervision et de coordination et que ces programmes soient arrêtés sur la base de critères appropriés; que les contrôles peuvent ainsi être concentrés sur des secteurs ou des entreprises à haut risque de fraude».

5 L'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 4045/89 dispose:

«Aux fins du présent règlement, on entend par 'documents commerciaux' l'ensemble des livres, registres, notes et pièces justificatives, la comptabilité, les dossiers de production et de qualité et la correspondance, relatifs à l'activité professionnelle de l'entreprise, ainsi que les données commerciales, sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme informatique, pour autant que ces documents ou données soient en relation directe ou indirecte avec les opérations visées au paragraphe 1.»

6 L'article 2 dudit règlement prévoit:

«1. Les États membres procèdent à des contrôles des documents commerciaux des entreprises en tenant compte du caractère des opérations à contrôler. Les États membres veillent à ce que le choix des entreprises à contrôler permette d'assurer au mieux l'efficacité des mesures de prévention et de détection des irrégularités dans le cadre du système de financement du FEOGA, section 'garantie'. La sélection tient notamment compte de l'importance financière des entreprises dans ce domaine et d'autres facteurs de risque.

[...]

4. La période de contrôle se situe entre le 1er juillet et le 30 juin de l'année suivante.

Le contrôle porte sur une période d'au moins douze mois s'achevant au cours de la période de contrôle précédente; il peut être étendu pour des périodes, à déterminer par l'État membre, précédant ou suivant la période de douze mois.

[...]»

7 Aux termes de l'article 4 du même règlement:

«Les entreprises conservent les documents commerciaux visés à l'article 1er paragraphe 2 et à l'article 3 pendant au moins trois années, à compter de la fin de l'année de leur établissement.

Les États membres peuvent prévoir une période plus longue pour la conservation de ces documents.»

8 L'article 5, paragraphe 1, du règlement nº 4045/89 énonce:

«Les responsables des entreprises ou un tiers s'assurent que tous les documents commerciaux et les renseignements complémentaires sont fournis aux agents chargés du contrôle ou aux personnes habilitées à cet effet. Les données stockées sous forme informatique sont fournies sur un support adéquat.»

9 L'article 6 dudit règlement prévoit:

«1. Les États membres s'assurent que les agents chargés des contrôles ont le droit de saisir ou de faire saisir les documents commerciaux. Ce droit s'exerce dans le respect des dispositions nationales en la matière et n'affecte pas l'application de règles relatives à la procédure pénale concernant la saisie de documents.

2. Les États membres prennent les mesures adéquates pour sanctionner les personnes physiques ou morales qui ne respectent pas les obligations prévues par le présent règlement.»

10 L'article 9, paragraphe 1, du même règlement dispose:

«Avant le 1er janvier suivant la période de contrôle, les États membres communiquent à la Commission un rapport détaillé sur l'application du présent règlement.»

11 L'annexe II, point 4, sous g), du règlement (CEE) nº 1863/90 de la Commission, du 29 juin 1990, portant modalités d'application du règlement nº 4045/89 (JO L 170, p. 23), tel que modifié par le règlement (CE) nº 2278/96 de la Commission, du 28 novembre 1996 (JO L 308, p. 30, ci-après le «règlement nº 1863/90»), prévoit la communication, dans le rapport annuel présenté par les États membres en application de l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 4045/89, des «résultats des contrôles, effectués au titre de la période de contrôle précédant celle couverte par le présent rapport, dont les résultats n'étaient pas disponibles lors de la communication du rapport correspondant à cette période».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

12 Le Syndicat OP 84, qui est une organisation agricole regroupant 48 producteurs de fruits et de légumes, a mis en œuvre un programme opérationnel couvrant la période allant du 1er juillet 1997 au 31 décembre 1998. Il a reçu à ce titre des aides communautaires, provenant du FEOGA, section «Garantie».

13 Par lettre du 30 mai 2000, le Syndicat OP 84 a été avisé par les autorités nationales compétentes de l'engagement d'un contrôle sur place en application des dispositions du règlement nº 4045/89. Les opérations de contrôle n'ont toutefois pu se dérouler qu'à partir du 22 janvier 2001 pour s'achever le 24 janvier 2001.

14 Ce contrôle ayant permis de constater que certaines actions pour lesquelles le Syndicat OP 84 prétendait avoir droit à l'aide communautaire n'étaient pas éligibles en raison de leur caractère purement individuel et que les modalités d'alimentation du fonds opérationnel par les membres du Syndicat OP 84 n'étaient pas conformes à l'article 15 du règlement (CE) nº 2200/96 du Conseil, du 28 octobre 1996, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO L 297, p. 1), l'Oniflhor a, par lettre du 30 octobre 2001, demandé au Syndicat OP 84 de reverser l'intégralité des sommes perçues au titre des années 1997 et 1998 et a, par la suite, émis un titre exécutoire correspondant aux sommes à recouvrer.

15 Par un jugement du 7 novembre 2006, le tribunal administratif de Marseille a annulé le titre exécutoire émis à l'encontre du Syndicat OP 84. Cependant, par un arrêt du 8 décembre 2008, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce jugement et a rejeté les demandes présentées par le Syndicat OP 84 devant le tribunal administratif de Marseille. Le Syndicat OP 84 a, alors, formé un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

16 Au soutien de son pourvoi, le Syndicat OP 84 invoque notamment un moyen tiré de l'erreur de droit qu'aurait commise la cour administrative d'appel de Marseille en jugeant que l'administration avait pu, sans méconnaître les dispositions de l'article 2 du règlement nº 4045/89, engager un contrôle au cours de la période de contrôle comprise entre le 1er juillet 1999 et le 30 juin 2000 et le poursuivre au cours de la période de contrôle comprise entre le 1er juillet 2000 et le 30 juin 2001, au motif que son comportement avait rendu impossible un contrôle effectif au cours de la première période.

17 Estimant que la réponse à ce moyen soulève des questions d'interprétation des dispositions pertinentes du règlement nº 4045/89, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La période de contrôle comprise entre le 1er juillet d'une année et le 30 juin de l'année suivante mentionnée par le paragraphe 4 de l'article 2 du règlement nº 4045/89 [...] doit-elle s'entendre comme celle au cours de laquelle l'administration chargée du contrôle doit informer l'organisation de producteurs du contrôle qui est envisagé, engager et achever toutes les opérations de contrôle sur place et sur pièces et communiquer les résultats du contrôle, ou comme celle au cours de laquelle certains seulement de ces actes de procédure doivent être effectués?

2) Dans l'hypothèse où le comportement ou les carences de l'organisation de producteurs rendent impossible la réalisation effective d'un contrôle engagé au cours d'une période de contrôle, l'administration peut-elle, en dépit de l'absence de dispositions expresses en ce sens dans [ledit] règlement [...], poursuivre ses opérations de contrôle au cours de la période de contrôle suivante sans entacher la procédure d'une irrégularité dont le contrôlé pourrait se prévaloir à l'encontre de la décision tirant les conséquences des résultats de ce contrôle?

3) En cas de réponse négative à la question précédente, l'administration peut-elle, lorsque le comportement ou les carences de l'organisation de producteurs rendent un contrôle effectif impossible, exiger le reversement des aides perçues? Une telle mesure constitue-t-elle l'une des sanctions qui peuvent être prévues en application des dispositions de l'article 6 du [même] règlement?»

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

18 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si l'article 2, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement nº 4045/89 doit être interprété en ce sens que l'administration peut effectuer ses opérations de contrôle, annoncées pendant la période de contrôle comprise entre le 1er juillet d'une année et le 30 juin de l'année suivante, au-delà de ladite période sans entacher la procédure d'une irrégularité dont l'opérateur contrôlé pourrait se prévaloir à l'encontre de la décision tirant les conséquences des résultats de ce contrôle.

19 Il est vrai que l'article 2, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement nº 4045/89, aux termes duquel «[l]a période de contrôle se situe entre le 1er juillet [d'une année] et le 30 juin de l'année suivante», ne prévoit pas explicitement la possibilité de poursuivre des opérations de contrôle, ayant été annoncées à l'opérateur pendant la période indiquée, au-delà de celle-ci, qu'une telle possibilité soit motivée par un manque de coopération de la part de l'opérateur contrôlé ou non.

20 Afin d'interpréter ladite disposition, il y a lieu, dès lors, de tenir compte non seulement du libellé et de l'économie générale de celle-ci, mais encore de son contexte et des objectifs poursuivis par le règlement nº 4045/89 dans son ensemble.

21 S'agissant desdits objectifs, il ressort d'une lecture combinée des premier, troisième et quatrième considérants du règlement nº 4045/89 que celui-ci vise à renforcer l'efficacité des contrôles mis à la charge des États membres afin de prévenir et d'éliminer les irrégularités pouvant exister dans le domaine du FEOGA (voir arrêt du 13 juin 2013, Unanimes e.a., C-671/11 à C-676/11, publié dans le présent Recueil, point 17).

22 Pour garantir la réalité et l'efficacité des contrôles nationaux et, partant, l'exigence de protection des intérêts financiers de l'Union européenne, le règlement nº 4045/89 soumet lesdits contrôles eux-mêmes à la supervision et à la coordination exercées par la Commission, comme l'indique son dixième considérant. C'est précisément l'article 2 de ce règlement qui tend à organiser le système uniforme de contrôle fonctionnant sous la surveillance de la Commission. Par son paragraphe 4, cet article assure notamment une certaine systématicité et une certaine périodicité du contrôle (voir arrêt Unanimes e.a., précité, point 18).

23 L'article 2 du règlement nº 4045/89 visant ainsi à encadrer l'activité de contrôle des États membres aux fins de la protection des intérêts financiers de l'Union, la notion de période de contrôle doit être lue au regard de l'objectif d'efficacité des contrôles que cet article exige.

24 Or, le respect dudit objectif implique qu'une opération de contrôle puisse se poursuivre au-delà de la période de contrôle telle que délimitée à l'article 2, paragraphe 4, dudit règlement lorsqu'il a été matériellement impossible d'accomplir toute l'opération dans le délai imparti.

25 Il peut également en aller ainsi alors même que ce n'est pas l'opérateur contrôlé qui a rendu impossible l'achèvement du contrôle dans le délai imparti.

26 Il y a toutefois lieu de préciser que, dans le cas où l'impossibilité d'accomplir l'opération de contrôle, et, partant, celle d'en communiquer les résultats à la Commission avant l'expiration du délai imparti pour effectuer respectivement cette opération et cette communication, est imputable aux autorités de contrôle, l'État membre concerné ne saurait se prévaloir, à l'égard de l'Union, de l'objectif d'efficacité afin de justifier le non-respect de la périodicité des contrôles telle que prévue à l'article 2, paragraphe 4, du règlement nº 4045/89.

27 Au demeurant, il apparaît que la possibilité de poursuivre au besoin les opérations de contrôle a déjà été envisagée lors de l'adoption du règlement nº 1863/90. Ainsi que la Commission l'a rappelé dans ses observations écrites, l'annexe II, point 4, sous g), dudit règlement permet d'inclure les résultats des contrôles effectués au titre de la période de contrôle précédente qui n'étaient pas disponibles lors de la communication du rapport correspondant à cette période. Ce rapport devant, en vertu de l'article 9 du règlement nº 4045/89, être communiqué à la Commission avant le 1er janvier suivant la période de contrôle, le règlement nº 1863/90 reconnaît, à tout le moins, la possibilité de finaliser des opérations de contrôle, entamées lors de la période de contrôle précédente, après la fin de celle-ci.

28 Cela étant, il y a lieu de relever que, à l'égard des opérateurs contrôlés, la régularité des contrôles effectués ne saurait dépendre de la question de savoir dans quelle mesure la mise en œuvre desdits contrôles correspond aux règles établies à l'article 2, paragraphe 4, du règlement nº 4045/89.

29 En effet, ladite disposition se borne à établir des règles organisationnelles dans le but de garantir l'efficacité des contrôles et se limite, ainsi qu'il ressort du point 22 du présent arrêt, à gouverner les relations entre les États membres et l'Union à des fins de protection des intérêts financiers de cette dernière. Cette même disposition ne porte pas, en revanche, sur les rapports entre les autorités de contrôle et les opérateurs contrôlés.

30 Ainsi, l'article 2, paragraphe 4, du règlement nº 4045/89 ne peut être interprété en ce sens qu'il confère aux opérateurs en cause un droit leur permettant de s'opposer à des contrôles autres ou plus étendus que ceux visés à cette disposition. En ce qu'il aurait pour conséquence éventuelle d'empêcher le recouvrement d'aides irrégulièrement perçues ou employées, un tel droit mettrait par ailleurs en péril la protection des intérêts financiers de l'Union (voir arrêt Unanimes e.a., précité, point 29).

31 En tout état de cause, les contrôles exigés par le règlement nº 4045/89 concernent des opérateurs qui ont volontairement adhéré au régime de soutien établi par le FEOGA, section «Garantie», et qui, afin de pouvoir bénéficier d'une aide, ont accepté la mise en œuvre de contrôles pour vérifier la régularité de l'utilisation des ressources de l'Union. Ces opérateurs ne sauraient valablement mettre en cause la régularité d'un tel contrôle pour la seule raison que celui-ci n'a pas suivi les règles organisationnelles portant sur les relations entre les États membres et la Commission (voir arrêt Unanimes e.a., précité, point 30).

32 Il n'en reste pas moins que la sécurité juridique des opérateurs contrôlés à l'égard des autorités publiques qui effectuent ces contrôles et décident, le cas échéant, des poursuites à entamer est garantie par le délai de prescription des poursuites, fixé à l'article 3 du règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1), à, en principe, quatre ans à partir de la réalisation de la violation d'une disposition du droit de l'Union résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'Union. Or, ainsi que la Cour l'a déjà relevé, les délais de prescription remplissent, de façon générale, la fonction d'assurer la sécurité juridique (voir arrêt du 24 juin 2004, Handlbauer, C-278/02, Rec. p. I-6171, point 40 et jurisprudence citée).

33 La possibilité que le bénéficiaire d'une aide accordée dans le cadre du régime de soutien établi par le FEOGA, section «Garantie», doive subir une opération de contrôle au-delà de la période fixée à l'article 2, paragraphe 4, du règlement nº 4045/89 ne saurait donc être considérée comme portant atteinte au principe de la sécurité juridique tant que le délai de prescription n'est pas encore écoulé.

34 Il découle de tout ce qui précède qu'il convient de répondre aux première et deuxième questions que l'article 2, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement nº 4045/89 doit être interprété en ce sens que l'administration peut, au besoin, poursuivre ses opérations de contrôle, annoncées pendant la période de contrôle comprise entre le 1er juillet d'une année et le 30 juin de l'année suivante, au-delà de ladite période sans pour autant entacher la procédure d'une irrégularité dont l'opérateur contrôlé pourrait se prévaloir à l'encontre de la décision tirant les conséquences des résultats de ce contrôle.

Sur la troisième question

35 Compte tenu de la réponse donnée aux première et deuxième questions, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur les dépens

36 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 (quatrième chambre) dit pour droit:

L'article 2, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement (CEE) nº 4045/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif aux contrôles, par les États membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», et abrogeant la directive 77/435/CEE, tel que modifié par le règlement (CE) nº 3094/94 du Conseil, du 12 décembre 1994, doit être interprété en ce sens que l'administration peut, au besoin, poursuivre ses opérations de contrôle, annoncées pendant la période de contrôle comprise entre le 1er juillet d'une année et le 30 juin de l'année suivante, au-delà de ladite période sans pour autant entacher la procédure d'une irrégularité dont l'opérateur contrôlé pourrait se prévaloir à l'encontre de la décision tirant les conséquences des résultats de ce contrôle.

Signatures