Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

19 décembre 2024*

« Renvoi préjudiciel – Politique commune de la pêche – Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) – Règlement (UE) nº 1303/2013 – Article 69 – Notion de "dépense éligible" – Articles 4 et 125 – Règlement (UE) nº 508/2014 – Article 48, paragraphe 1, sous c) – Modernisation d'une unité aquacole – Règlement (UE/Euratom) 2018/1046 – Article 33 – Principe de bonne gestion financière – Contribution en nature sous forme d'un terrain et de constructions situées sur ce terrain – Lien direct entre la contribution en nature et l'opération financée »

Dans l'affaire C-392/23,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Curtea de Apel Bacău (cour d'appel de Bacău, Roumanie), par décision du 20 avril 2023, parvenue à la Cour le 27 juin 2023, dans la procédure

Rustrans SRL

contre

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM,

LA COUR (huitième chambre),

composée de Mme M. L. Arastey Sahún, présidente de la cinquième chambre, faisant fonction de président de la huitième chambre, MM. N. Jääskinen et M. Gavalec (rapporteur), juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour le Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM, par M. F. I. Barbu, en qualité d'agent,

– pour le gouvernement roumain, par Mmes R. Antonie, M. Chicu et E. Gane, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le roumain.

– pour la Commission européenne, par M. J. Hradil, M^mes^ C. Perrin et L. Radu Bouyon, en qualité d'agents,

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

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 48, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO 2014, L 149, p. 1), des articles 4, 69 et 125 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 320, et rectificatif JO 2016, L 200, p. 140), ainsi que de l'article 33 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Rustrans SRL au Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Direcţia Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru [Programul Operational pentru Pescuit si Afaceri Maritime (POPAM)] [ministère de l'Agriculture et du Développement rural, direction générale pour la pêche, autorité de gestion du programme opérationnel pour les affaires maritimes et la pêche (POPAM), Roumanie] (ci-après l'« autorité de gestion du programme "affaires maritimes et pêche" ») au sujet de la légalité d'un acte administratif par lequel ce dernier a constaté que des irrégularités affectaient le projet de financement dont a bénéficié Rustrans et a réduit le montant de l'aide financière accordée à celle-ci au moyen de l'établissement d'une créance budgétaire.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement n° 1303/2013

3 L'article 4 du règlement n° 1303/2013, intitulé « Principes généraux », dispose, à son paragraphe 8 :

« La Commission et les États membres respectent le principe de bonne gestion financière [...] »

4 L'article 65 de ce règlement, intitulé « Éligibilité », prévoit, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. L'éligibilité d'une dépense est déterminée sur la base des règles nationales, sauf si des dispositions spécifiques sont arrêtées dans le présent règlement ou dans les règles spécifiques de chaque Fonds ou sur la base de ceux-ci.

2. Une dépense est éligible à une contribution des [Fonds structurels et d'investissement européens, ci-après les "Fonds ESI"] si elle a été engagée par un bénéficiaire et payée entre la date à laquelle le programme a été soumis à la Commission ou le 1er janvier 2014, si cette date est antérieure à la première, et le 31 décembre 2023. En outre, une dépense n'est éligible à une contribution du [Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)] que si l'aide concernée est effectivement payée par l'organisme payeur entre le 1er janvier 2014 et le 31 décembre 2023. »

5 L'article 67 dudit règlement, intitulé « Formes de subventions et d'aides remboursables », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les subventions et les aides remboursables peuvent prendre les formes suivantes :

a) le remboursement de coûts éligibles réellement engagés et payés ainsi que, le cas échéant, des contributions en nature et l'amortissement ;

[...] »

6 Aux termes de l'article 69 du même règlement, intitulé « Règles d'éligibilité spécifiques pour les subventions et les aides remboursables » :

« 1. Les contributions en nature sous forme d'exécution de travaux ou de fourniture de biens, de services, de terrains et d'immeubles qui n'ont fait l'objet d'aucun paiement en numéraire attesté par des factures ou d'autres documents de valeur probante équivalente peuvent être éligibles, à condition que les règles d'éligibilité des Fonds ESI et du programme le permettent et que l'ensemble des conditions suivantes soient remplies :

a) l'aide publique versée à l'opération comprenant des apports en nature ne dépasse pas le montant total des dépenses éligibles, hors apports en nature, tel qu'il est établi au terme de l'opération ;

b) la valeur attribuée aux contributions en nature ne dépasse pas les coûts généralement admis sur le marché concerné ;

c) la valeur et la mise en œuvre de la contribution peuvent faire l'objet d'une appréciation et d'une vérification indépendantes ;

d) en cas de fourniture de terrains ou d'immeubles, un paiement en numéraire aux fins d'un contrat de location d'un montant nominal annuel ne dépassant pas une unité monétaire de l'État membre peut être effectué ;

e) en cas de contribution en nature sous forme de travail non rémunéré, la valeur de ce travail est déterminée sur la base du temps de travail vérifié et de la rémunération applicable à un travail équivalent.

La valeur des terrains ou des immeubles visés au premier alinéa, point d), du présent paragraphe est certifiée par un expert qualifié indépendant ou par un organisme officiel dûment autorisé et ne dépasse pas la limite fixée au paragraphe 3, point b).

[...]

3. Les coûts suivants ne sont pas éligibles à une contribution des Fonds ESI, ni au montant de soutien transférés du Fonds de cohésion vers le [Mécanisme pour l'interconnexion en Europe] visé à l'article 92, paragraphe 6 :

[...]

b) l'achat de terrains non bâtis et de terrains bâtis pour un montant supérieur à 10 % des dépenses totales éligibles de l'opération concernée. Pour les sites abandonnés ou ceux anciennement à usage industriel qui contiennent des bâtiments, cette limite est relevée à 15 % ; dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, un pourcentage plus élevé que celui susmentionné peut être autorisé pour des opérations concernant la protection de l'environnement ;

[...] »

7 L'article 125 du règlement nº 1303/2013, intitulé « Fonctions de l'autorité de gestion », prévoit, à ses paragraphes 1 et 3 :

« 1. L'autorité de gestion est chargée de la gestion du programme opérationnel conformément au principe de bonne gestion financière.

[...]

3. En ce qui concerne la sélection des opérations, l'autorité de gestion :

a) établit et, après approbation, applique des procédures et des critères de sélection appropriés ;
   i) garantissant que les opérations contribuent à la réalisation des objectifs et résultats spécifiques des axes prioritaires correspondants ;
   ii) non discriminatoires et transparents ;
   iii) tenant compte des principes généraux énoncés aux articles 7 et 8 ;

b) s'assure que l'opération sélectionnée relève du [Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)] ou du ou des Fonds concernés et puisse ressortir de la catégorie d'intervention, ou, dans le cas du FEAMP, d'une mesure déterminée par la ou les priorités du programme opérationnel ;

[...] »

Le règlement nº 508/2014

8 L'article 48 du règlement nº 508/2014, intitulé « Investissements productifs dans l'aquaculture », dispose, à son paragraphe 1 :

« Le FEAMP peut soutenir :

[...]

c) la modernisation des unités aquacoles, y compris l'amélioration des conditions de travail et de sécurité des travailleurs aquacoles ;

[...] »

Le règlement 2018/1046

9 L'article 2 du règlement 2018/1046, intitulé « Définitions », disposait :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

59. "bonne gestion financière" : l'exécution du budget conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité ;

[...] »

10 L'article 33 de ce règlement, intitulé « Performance et principes d'économie, d'efficience et d'efficacité », prévoyait, à son paragraphe 1 :

« Les crédits sont utilisés conformément au principe de bonne gestion financière et sont ainsi exécutés dans le respect des principes suivants :

a) le principe d'économie, qui prescrit que les moyens mis en œuvre par l'institution de l'Union concernée dans le cadre de la réalisation de ses activités sont rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix ;

b) le principe d'efficience, qui vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre, les activités entreprises et la réalisation des objectifs ;

c) le principe d'efficacité, qui détermine dans quelle mesure les objectifs poursuivis sont atteints au moyen des activités entreprises. »

11 L'article 36 dudit règlement, intitulé « Contrôle interne de l'exécution budgétaire », prévoyait, à son paragraphe 1 :

« Dans le respect du principe de bonne gestion financière, le budget est exécuté selon le principe d'un contrôle interne efficace et efficient, approprié à chaque mode d'exécution et conformément à la réglementation sectorielle pertinente. »

Le droit roumain

12 L'article 4 de la Hotărârea guvernului nr. 347 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (décision du gouvernement n° 347 relative à l'établissement du cadre général de mise en œuvre des opérations cofinancées par le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche par l'intermédiaire du programme opérationnel pour les affaires maritimes et la pêche 2014-2020), du 11 mai 2016 (*Monitorul Oficial al României,* partie I, n° 368 du 12 mai 2016), dans sa version en vigueur à la date de l'octroi du financement, dispose :

« 1. Sans préjudice des articles 5 et 6, pour être éligible, une dépense doit remplir cumulativement les conditions suivantes à caractère général :

a) être engagée par le bénéficiaire et effectivement payée par celui-ci dans les conditions prévues par la loi, entre le 1er janvier 2014 et le 31 décembre 2023, à condition que l'opération cofinancée n'ait pas été matériellement achevée ou totalement mise en œuvre avant que la demande de financement au titre du programme opérationnel pour les affaires maritimes et la pêche 2014-2020 ne soit soumise par le bénéficiaire à l'autorité de gestion, que tous les paiements s'y rapportant aient ou non été effectués par le bénéficiaire, conformément à l'article 65, paragraphe 6, du [règlement n° 1303/2013] ;

b) être accompagnée de factures émises conformément aux dispositions de la législation nationale ou de l'État dans lequel elles ont été émises, ou d'autres documents comptables sur la base desquels l'obligation de paiement est enregistrée, ainsi que de pièces justificatives relatives au paiement et à la réalité de la dépense effectuée, sur la base desquels les dépenses peuvent être vérifiées/contrôlées/auditées/certifiées, à l'exception des dépenses relatives à l'aide remboursable accordée sous l'une des formes prévues à l'article 67, paragraphe 1, sous b), c) et d), du [règlement n° 1303/2013] ;

c) être conforme au contrat de financement conclu entre le [Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Roumanie)], par l'intermédiaire de l'autorité de gestion [du programme "affaires maritimes et pêche"], et le bénéficiaire ;

d) être conforme aux dispositions du droit de l'Union et nationales applicables ;

e) être conforme aux dispositions du programme ;

f) être inscrite dans la comptabilité du bénéficiaire conformément à l'article 67 du [règlement n° 1303/2013].

2. Les dépenses relatives à la sous-traitance sont éligibles à concurrence de maximum 30 % du montant total éligible du contrat de travaux et/ou d'entreprise.

3. Les dépenses relatives à la sous-traitance de services sont éligibles à concurrence de maximum 40 % du montant total éligible du contrat de services. »

13 L'article 2, paragraphe 1, sous a), de l'Ordonanța de urgență a guvernului nr. 66 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (ordonnance d'urgence du gouvernement

nº 66 concernant la prévention, la constatation et la sanction des irrégularités apparues dans l'obtention et l'utilisation des fonds européens et/ou de fonds publics nationaux afférents), du 29 juin 2011 (*Monitorul Oficial al României,* partie I, nº 461 du 30 juin 2011, ci-après l'« OUG nº 66/2011 »), définit l'« irrégularité », au sens de celle-ci, comme étant « tout écart par rapport à la légalité, la régularité et la conformité, au regard des dispositions nationales et/ou européennes, ainsi que des stipulations contractuelles ou d'autres engagements légalement conclus sur la base de ces dispositions, qui résulte d'une action ou d'une inaction du bénéficiaire ou de l'autorité compétente en matière de gestion des fonds européens, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général de l'Union/aux budgets des donateurs publics internationaux et/ou aux fonds publics nationaux y afférents, du fait d'un montant indûment payé ».

14 L'article 3 de l'OUG nº 66/2011 prévoit :

« 1. Les autorités compétentes pour gérer les fonds européens sont tenues de respecter le principe de bonne gestion financière, tel que défini dans la législation européenne ou des donateurs internationaux, selon le cas.

2. Dans le cadre de la sélection et de l'approbation des demandes de soutien financier, les autorités compétentes pour gérer les fonds européens sont tenues d'utiliser des règles et des procédures garantissant le respect des principes suivants :

a) la bonne gestion financière fondée sur les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience ;

b) les principes de libre concurrence et de traitement égal et non discriminatoire ;

c) la transparence – la mise à la disposition de toute personne intéressée des informations relatives à la mise en œuvre de la procédure d'octroi de fonds européens ;

d) la prévention des situations de conflit d'intérêts tout au long de la procédure de sélection des projets à financer ;

e) l'exclusion du cumul – l'activité faisant l'objet d'une demande de financement par des fonds européens ne peut pas bénéficier d'un soutien financier provenant d'autres sources de financement non remboursable, à l'exception des montants constituant des aides d'État accordées dans les conditions prévues par la loi.

3. Dans le cadre de l'exécution du contrat de financement non remboursable, les bénéficiaires sont tenus de respecter :

a) le principe de bonne gestion financière, fondé sur les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience ;

b) les principes de libre concurrence et de traitement égal et non discriminatoire, conformément au contrat de financement et à la législation applicable ;

c) le principe de transparence, conformément au contrat de financement et à la législation applicable.

3 bis. En application du principe de bonne gestion financière, les autorités compétentes pour gérer les fonds européens et les bénéficiaires de droit public sont tenus d'élaborer et d'appliquer

des procédures de gestion et de contrôle garantissant la régularité de l'octroi et de l'utilisation des fonds. »

15 L'Ordinul nr. 816/2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea Listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale Autorității de management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (arrêté nº 816/2016 du ministre de l'Agriculture et du Développement rural portant approbation de la liste détaillée des dépenses éligibles pour les opérations financées, y compris les dépenses de personnel de l'autorité de gestion, dans le cadre du programme opérationnel pour les affaires maritimes et la pêche 2014-2020), du 24 mai 2016 (*Monitorul Oficial al României,* partie I, nº 401 du 26 mai 2016), dans sa version en vigueur à la date de l'octroi du financement, comporte une annexe dans laquelle figure la liste détaillée des dépenses éligibles pour les opérations financées, y compris les dépenses de personnel de l'organe de gestion, dans le cadre du programme opérationnel pour les affaires maritimes et la pêche 2014-2020.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

16 Rustrans a déposé auprès de l'autorité de gestion du programme « affaires maritimes et pêche » une demande de financement au titre du programme opérationnel pour les affaires maritimes et la pêche 2014-2020, fondée notamment sur l'article 48, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 508/2014 (ci-après la « demande de financement »), en vue de la réalisation d'un projet d'extension et de diversification de ses activités dans le domaine de l'aquaculture (ci-après le « projet concerné »). Par ce projet, Rustrans souhaitait améliorer sa compétitivité en modernisant son unité aquacole, en augmentant sa capacité de production et en optimisant ses coûts de production, par l'acquisition d'équipements technologiques et de matériel de pointe spécifiques à l'aquaculture.

17 Dans le cadre dudit projet, Rustrans s'est engagée à apporter, sous la forme d'une contribution en nature, un terrain et les constructions qui sont situées sur celui-ci, parmi lesquelles figurait notamment une ferme piscicole, cet apport étant réalisé aux valeurs déterminées dans la demande de financement.

18 Le 18 septembre 2018, Rustrans et l'autorité de gestion du programme « affaires maritimes et pêche » ont conclu un contrat de financement pour le projet concerné. Selon les dispositions de ce contrat, un financement non remboursable a été accordé à Rustrans pour l'acquisition d'équipements, de machines technologiques et de matériel.

19 Le montant total du contrat de financement s'élevait à 19 151 676,06 lei roumains (RON) (environ 3 850 000 euros), dont un montant de 5 009 988,24 RON (environ 1 000 000 euros) a été accordé par l'autorité de gestion du programme « affaires maritimes et pêche » à titre de financement non remboursable, soit 28,67 % du montant total éligible approuvé.

20 Pour ce financement non remboursable de 5 009 988,24 RON, la contribution du FEAMP s'est élevée à 3 757 491,18 RON (environ 755 000 euros), soit 75 % du montant du financement non remboursable, et celle du budget national s'est élevée à 1 252 497,06 RON (environ 250 000 euros), soit 25 % du montant du financement non remboursable.

21 La contribution de Rustrans au titre du cofinancement éligible, consistant en une contribution en nature sous forme de fourniture d'un terrain et de constructions situées sur celui-ci, comprenant une ferme piscicole, s'est élevée à 12 467 883,69 RON (environ 2 500 000 euros), soit 71,33 % du montant total éligible.

22 La valeur du terrain apporté en nature par Rustrans s'élevait à 1 505 336,03 RON (environ 301 000 euros), soit 8,61 % du montant total éligible.

23 Quatre demandes de remboursement ont été introduites par Rustrans à la suite de la mise en œuvre du projet concerné, qui ont conduit au versement, en sa faveur, d'un montant total de 4 826 294,03 RON (environ 965 000 euros), dont 3 619 720,51 RON (environ 724 000 euros) au titre de la contribution du FEAMP (75 %) et 1 206 573,51 RON (environ 240 000 euros) au titre de la contribution du budget national (25 %).

24 Au cours de l'année 2021, la direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission a diligenté un audit qui a révélé l'existence de deux irrégularités quant aux modalités d'acceptation par l'autorité de gestion du programme « affaires maritimes et pêche » du remboursement des dépenses afférentes à une contribution en nature apportée à un projet sous forme de fourniture d'un terrain et de constructions. La première irrégularité identifiée consistait en une violation de l'article 69, paragraphe 1, et paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1303/2013, dès lors que les dépenses relatives à cette contribution dépassaient la limite maximale de 10 % des dépenses totales éligibles de ces projets. La seconde irrégularité portait sur l'absence de lien entre ladite contribution en nature et l'opération financée au regard du principe de bonne gestion financière, consacré à l'article 4, paragraphe 8, et à l'article 125, paragraphe 1, du règlement nº 1303/2013 et à l'article 33, paragraphe 1, du règlement 2018/1046.

25 Dans ce contexte, l'autorité de gestion du programme « affaires maritimes et pêche » a procédé à des vérifications concernant le projet concerné. Par un procès-verbal de constatation d'irrégularités et de détermination des créances budgétaires du 19 octobre 2022, cette dernière a constaté des irrégularités, au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de l'OUG nº 66/2011, portant, d'une part, sur l'absence de lien direct entre la contribution en nature et l'opération financée et, d'autre part, sur le dépassement de la limite de 10 % des dépenses totales éligibles, prévue à l'article 69, paragraphe 1, du règlement nº 1303/2013.

26 Une créance budgétaire de 3 378 392,20 RON (environ 676 000 euros) a, partant, été établie, dont 2 533 794,15 RON (environ 507 000 euros) au titre de la contribution du FEAMP, et 844 598,05 RON (environ 169 000 euros) au titre de la contribution du budget national.

27 Le 7 novembre 2022, Rustrans a saisi la Curtea de Apel Bacău (cour d'appel de Bacău, Roumanie), qui est la juridiction de renvoi, afin, d'une part, d'obtenir l'annulation de ce procès-verbal du 19 octobre 2022 et, d'autre part, d'être exonérée du paiement d'un montant de 3 378 392,20 RON (environ 676 000 euros).

28 Cette juridiction s'interroge, en premier lieu, sur le point de savoir si l'apport en nature consistant en un terrain et en des constructions présente un « lien direct » avec les opérations financées, à savoir l'acquisition d'équipements, de machines technologiques et de matériel déterminés destinés à moderniser les unités aquacoles existantes.

29 Par ailleurs, dans le cadre de l'appréciation du respect des principes de bonne gestion financière et d'efficience, il existerait une divergence d'opinions entre la Commission et l'État roumain, chaque partie ayant déterminé de manière différente les coûts nécessaires à la modernisation des unités aquacoles existantes. En effet, l'État roumain a estimé que ces coûts incluaient le terrain et les constructions qui y sont implantées, puisque leur absence aurait rendu le projet impossible, alors que la Commission a estimé que le terrain et les constructions étaient une condition préalable à l'opération de modernisation.

30 Selon ladite juridiction, les activités du projet, telles que décrites dans la demande de financement, visaient non pas à intervenir directement sur les biens immeubles au moyen desquels la requérante cofinançait le projet, mais à fournir à la ferme piscicole les moyens nécessaires à l'exercice de son activité spécifique. Or, elle relève que, conformément aux principes de bonne gestion financière et d'efficience, seuls les coûts nécessaires à la modernisation des unités aquacoles existantes et liés à celle-ci sont éligibles au titre de cette disposition.

31 En second lieu, la juridiction de renvoi se demande si le taux de 10 %, prévu à l'article 69, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1303/2013, qui exclut l'éligibilité des coûts d'achat de terrains, bâtis ou non, dépassant 10 % du montant des dépenses totales éligibles de l'opération concernée, s'applique de manière globale à l'ensemble de la contribution en nature, à savoir le terrain et les constructions, ou uniquement à l'apport constitué par le terrain.

32 Dans ces conditions, la Curtea de Apel Bacău (cour d'appel de Bacău) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) [E]n vue de la modernisation d'une unité aquacole au moyen de l'investissement régi à l'article 48, paragraphe 1, sous c), du [règlement nº 508/2014], l'apport en nature des terrains sur lesquels les étangs, les aménagements piscicoles et les bassins en béton sont situés ainsi que des constructions situées sur ces terrains constitue-t-il une dépense éligible, conformément à l'article 69 du [règlement nº 1303/2013], alors que la modernisation de l'unité aquacole est réalisée au moyen de l'acquisition d'équipements, de machines technologiques et de matériel pour la ferme piscicole ?

2) L'article 48, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 508/2014, lu en combinaison avec les articles 4 et 125 du règlement nº 1303/2013 ainsi qu'avec l'article 33 du [règlement 2018/1046], relatif au principe de bonne gestion financière, doit-il être interprété en ce sens qu'il n'existe pas de lien direct entre, d'une part, la modernisation d'une unité aquacole au moyen de dépenses effectuées pour l'acquisition d'équipements, de machines technologiques et de matériel pour la ferme piscicole située sur le terrain et, d'autre part, l'apport en nature des terrains sur lesquels les étangs bétonnés, les étangs aménagés pour la pisciculture et les bassins en béton sont situés ainsi que des constructions situées sur ces terrains ?

3) [L]a limite de 10 %, prévue à l'article 69, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 1303/2013, s'applique-t-elle uniquement aux contributions sous forme de terrains et d'immeubles pour lesquels un paiement en numéraire aux fins d'un contrat de location est effectué [visé à l'article 69, paragraphe 1, sous d), de ce règlement], ou bien s'applique-t-elle également à l'apport en nature [des] terrains et immeubles détenus (et non pas loués) par les bénéficiaires ?

4) [L]'article 69 du règlement nº 1303/2013 fixe-t-il une limite de 10 % uniquement pour l'apport en nature sous forme de terrains, ou bien fixe-t-il une limite de 10 % pour l'apport en nature sous forme de terrains et de constructions ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

Sur la recevabilité

33 Le gouvernement roumain et l'autorité de gestion du programme « affaires maritimes et pêche » contestent la recevabilité des première et deuxième questions posées pour plusieurs motifs. D'une part, selon cette autorité, ces questions sont irrecevables dès lors qu'elles portent sur l'article 69 du règlement nº 1303/2013, qui serait une disposition claire, prévisible et univoque et, partant, ne nécessiterait pas d'interprétation. De même, l'absence d'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation des dispositions en cause ou sur le lien entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal ainsi que l'absence de clarté des questions préjudicielles entacheraient les questions posées d'irrecevabilité.

34 À cet égard, il suffit de rappeler que, si la circonstance que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'imposait, en l'occurrence, avec une telle évidence qu'elle ne laisserait place à aucun doute raisonnable, lorsqu'elle est avérée, peut amener la Cour à statuer par voie d'ordonnance au titre de l'article 99 du règlement de procédure de la Cour, cette même circonstance ne saurait pour autant empêcher la juridiction nationale de poser des questions préjudicielles ni avoir pour effet de rendre irrecevables les questions ainsi posées (arrêt du 7 septembre 2023, Asociația « Forumul Judecătorilor din România », C-216/21, EU:C:2023:628, point 49 et jurisprudence citée).

35 Par ailleurs, il convient de relever que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales instituée à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer. Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt du 7 septembre 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, point 32 et jurisprudence citée).

36 Or, en l'occurrence, la juridiction de renvoi a indiqué, dans la décision de renvoi, que, pour trancher le litige en cause au principal, il lui faut interpréter non seulement l'article 69 du règlement nº 1303/2013, mais également les articles 4 et 125 de ce règlement ainsi que l'article 33 du règlement 2018/1046, qui est relatif au principe de bonne gestion financière, pour déterminer si la contribution en nature apportée par Rustrans sous forme de fourniture d'un terrain et de constructions situées sur celui-ci peut être considérée comme une dépense éligible, au sens du

règlement nº 1303/2013, et, partant, faire l'objet d'un cofinancement sous la forme d'un remboursement. Il n'apparaît donc pas de manière manifeste que l'interprétation sollicitée de l'article 69 de ce règlement n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou que le problème en cause au principal serait de nature hypothétique.

37 D'autre part, le gouvernement roumain allègue que, par ses première et deuxième questions, la juridiction de renvoi demande à la Cour de procéder à une appréciation de nature factuelle visant à établir s'il existe un lien direct entre la contribution en nature en cause au principal et l'objet du projet concerné, tâche qui incomberait non pas à la Cour, mais à la juridiction de renvoi.

38 À cet égard, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure visée à l'article 267 TFUE, fondée sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, toute appréciation des faits de la cause relève de la compétence de la juridiction nationale (arrêts du 15 novembre 1979, Denkavit Futtermittel, 36/79, EU:C:1979:258, point 12, et du 13 juin 2024, Adient, C-533/22, EU:C:2024:501, point 33 ainsi que jurisprudence citée).

39 En l'occurrence, il suffit de constater que, contrairement à ce qu'allègue le gouvernement roumain, par ses première et deuxième questions, la juridiction de renvoi invite la Cour non pas à procéder à une appréciation de nature factuelle, mais bien à interpréter des dispositions du droit de l'Union afin de déterminer si une contribution en nature sous forme de la fourniture de terrains et de constructions situées sur ceux-ci est susceptible de relever de la notion de « dépenses éligibles », au sens de l'article 69 du règlement nº 1303/2013.

40 Il s'ensuit que les première et deuxième questions sont recevables.

Sur le fond

41 À titre liminaire, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En outre, la Cour peut être amenée à prendre en considération des normes du droit de l'Union auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question (arrêt du 7 septembre 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, point 47 et jurisprudence citée).

42 À cet égard, il ressort de la demande de décision préjudicielle que les première et deuxième questions portent sur le point de savoir si une contribution en nature apportée par un bénéficiaire sous forme de fourniture de terrains et de constructions situées sur ceux-ci est susceptible de satisfaire aux règles d'éligibilité des Fonds ESI visées à l'article 69 du règlement nº 1303/2013. Or, il importe de relever, d'une part, que la notion d'éligibilité d'une dépense fait spécifiquement l'objet de l'article 65, paragraphes 1 et 2, de ce règlement et, d'autre part, que l'article 67, paragraphe 1, sous a), dudit règlement prévoit que les subventions peuvent prendre la forme d'un remboursement des coûts éligibles qui sont réellement engagés et payés par le bénéficiaire, ainsi que, le cas échéant, des contributions en nature.

43 En outre, l'article 48, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 508/2014, auquel fait référence la juridiction de renvoi, se limite à prévoir que le FEAMP peut soutenir la modernisation des unités aquacoles, sans fournir d'indications spécifiques quant à l'éligibilité de dépenses liées à une opération donnée.

44 Dans ces conditions, et afin de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi, il y a lieu de considérer que, par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 65, paragraphes 1 et 2, l'article 67, paragraphe 1, sous a), et l'article 69 du règlement nº 1303/2013, lus en combinaison avec l'article 4 et l'article 125, paragraphe 1, de ce règlement ainsi qu'avec l'article 33 du règlement 2018/1046, doivent être interprétés en ce sens que relève de la notion de « dépense éligible », au sens de ces dispositions, une contribution en nature apportée par un bénéficiaire sous forme de fourniture de terrains et de constructions situées sur ceux-ci aux fins d'un projet de modernisation d'une unité aquacole consistant uniquement en l'acquisition d'équipements, de machines technologiques et de matériel spécifiques pour une ferme piscicole existante.

45 En premier lieu, il convient de relever, tout d'abord, que, conformément à l'article 65, paragraphe 1, du règlement nº 1303/2013, l'éligibilité d'une dépense est déterminée sur la base des règles nationales, sauf si des règles spécifiques sont arrêtées dans ce règlement ou dans les règles spécifiques de chaque Fonds ESI ou sur la base de ceux-ci. Aux termes du paragraphe 2 de cet article, une dépense n'est éligible à une contribution des Fonds ESI que si elle a été engagée par un bénéficiaire et payée entre la date à laquelle le programme a été soumis à la Commission ou le 1er janvier 2014, si cette date est antérieure à la première, et le 31 décembre 2023.

46 Ensuite, l'article 67, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1303/2013 prévoit que les subventions et les aides remboursables peuvent prendre la forme d'un remboursement de coûts éligibles réellement engagés et payés ainsi que, le cas échéant, des contributions en nature et de l'amortissement.

47 Enfin, l'article 69, paragraphe 1, de ce règlement pose des règles d'éligibilité spécifiques pour les contributions en nature sous forme notamment de fourniture de terrains et d'immeubles qui n'ont fait l'objet d'aucun paiement en numéraire attesté par des factures ou d'autres documents de valeur probante équivalente. Conformément à cette disposition, de telles contributions en nature sont conditionnées à ce que les règles d'éligibilité des Fonds ESI et du programme le permettent et que l'ensemble des conditions énumérées à cette disposition soient remplies. À cet égard, le second alinéa de ce paragraphe prévoit que la valeur des terrains ou immeubles est certifiée par un expert qualifié indépendant ou par un organisme officiel dûment autorisé et ne dépasse pas la limite fixée à l'article 69, paragraphe 3, sous b), dudit règlement, c'est-à-dire qu'elle n'excède pas, en principe, un montant supérieur à 10 % des dépenses totales éligibles de l'opération concernée.

48 Il convient donc de constater qu'il ne ressort pas du libellé de ces dispositions que le législateur de l'Union a explicitement soumis l'éligibilité d'une contribution en nature sous forme de fourniture de terrains et de constructions situées sur ceux-ci à l'existence d'un lien direct entre une telle contribution en nature apportée par le bénéficiaire, d'une part, et le projet cofinancé, d'autre part.

49 En second lieu, il convient également de rappeler que, en vertu de l'article 317 TFUE, la Commission exécute le budget de l'Union en coopération avec les États membres, conformément, notamment, au principe de bonne gestion financière, que l'article 2, point 59, du règlement 2018/1046 définit comme étant l'exécution du budget conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. Le principe de bonne gestion financière exige, en conséquence, que les Fonds ESI, parmi lesquels figure le FEAMP, soient utilisés par les États membres en conformité avec les principes et les exigences légaux sous-tendant la réglementation sectorielle de l'Union.

50 À cet égard, l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 1303/2013 rappelle que les États membres respectent le principe de bonne gestion financière, conformément à l'article 33 du règlement 2018/1046.

51 Or, selon le paragraphe 1 de ce dernier article, les crédits sont utilisés conformément au principe de bonne gestion financière et sont exécutés dans le respect des principes énumérés à ce paragraphe, à savoir les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience, ce dernier principe étant défini, au point b) dudit paragraphe, comme visant le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre, les activités entreprises et la réalisation des objectifs.

52 Dans ce contexte, l'article 125, paragraphe 1, du règlement nº 1303/2013 prévoit que l'autorité de gestion est chargée de la gestion du programme opérationnel, conformément au principe de bonne gestion financière. Le paragraphe 3 de cet article précise, en substance, qu'il incombe à cette autorité de s'assurer que les opérations sélectionnées en vue d'un financement soient conformes, pendant toute la durée de leur exécution, aux règles applicables de l'Union et des États membres concernés et que ces opérations contribuent à la réalisation des objectifs et des résultats spécifiques des axes prioritaires correspondants.

53 Il découle de ces considérations qu'il incombe à l'autorité de gestion de vérifier que les opérations sélectionnées en vue d'un financement respectent le principe d'efficience, c'est-à-dire que le meilleur rapport existe entre les moyens mis en œuvre, les activités entreprises et les objectifs poursuivis par de telles opérations. Ce rapport implique que, dans le cadre d'une opération cofinancée par un fonds structurel et d'investissement, les dépenses exposées par le bénéficiaire ainsi que les contributions en nature qu'il peut apporter au soutien de ce projet doivent, pour être considérées comme éligibles, présenter un lien direct avec l'activité entreprise.

54 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort des indications de la juridiction de renvoi, le projet concerné, consistant en l'extension et en la diversification par Rustrans de son activité dans le domaine de l'aquaculture, s'inscrit dans le cadre de l'objectif fixé à l'article 48, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 508/2014, à savoir la modernisation d'une unité aquacole, et consiste uniquement en l'acquisition d'équipements, de machines technologiques et de matériel. À cette fin, Rustrans a contribué au financement de ce projet au moyen d'une contribution en nature consistant en la fourniture d'un terrain et de constructions situées sur celui-ci sans toutefois spécifier dans sa demande de financement que le projet visait à intervenir directement sur ce terrain et ces constructions. Il en découle que cette contribution en nature ne semble pas présenter de lien direct avec le projet financé pour que cette contribution puisse être considérée comme éligible au financement de l'Union, ce qu'il appartient néanmoins à la juridiction de renvoi de vérifier.

55 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et deuxième questions que l'article 65, paragraphes 1 et 2, l'article 67, paragraphe 1, sous a), et l'article 69 du règlement nº 1303/2013, lus en combinaison avec l'article 4 et l'article 125, paragraphe 1, de ce règlement ainsi qu'avec l'article 33 du règlement 2018/1046, doivent être interprétés en ce sens que ne relève pas de la notion de « dépense éligible », au sens de ces dispositions, une contribution en nature apportée par un bénéficiaire sous forme de fourniture de terrains et de constructions situées sur ceux-ci aux fins d'un projet de modernisation d'une unité aquacole consistant uniquement en l'acquisition d'équipements, de machines technologiques et de matériel spécifiques pour une ferme piscicole existante.

Sur les troisième et quatrième questions

56 Eu égard à la réponse apportée aux première et deuxième questions, il n'est pas nécessaire de répondre aux troisième et quatrième questions.

Sur les dépens

57 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 (huitième chambre) dit pour droit :

L'article 65, paragraphes 1 et 2, l'article 67, paragraphe 1, sous a), et l'article 69 du règlement (UE) nº 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) nº 1083/2006 du Conseil, lus en combinaison avec l'article 4 et l'article 125, paragraphe 1, de ce règlement ainsi qu'avec l'article 33 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012,

doivent être interprétés en ce sens que :

ne relève pas de la notion de « dépense éligible », au sens de ces dispositions, une contribution en nature apportée par un bénéficiaire sous forme de fourniture de terrains et de constructions situées sur ceux-ci aux fins d'un projet de modernisation d'une unité aquacole consistant uniquement en l'acquisition d'équipements, de machines technologiques et de matériel spécifiques pour une ferme piscicole existante.

Signatures