Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANDREA BIONDI
présentées le 6 mars 2025 [1]

Affaire C-294/23 P

République de Bulgarie
contre

Commission européenne

« Pourvoi – FEAGA et Feader – Règlement (UE) nº 1306/2013 – Dépenses effectuées de manière non conforme au droit de l'Union – Apurement de conformité – Article 52 – Décision d'exécution de la Commission – Article 54 – Demande de recouvrement – Délais – Décision d'exclure du financement de l'Union les montants imputés au budget de l'Union en cas de non-respect du délai dans lequel le recouvrement doit être demandé – Droits de la défense – Obligation de motivation – Obligation de diligence – Principe de coopération loyale – Principe de bonne administration – Article 47 – Contrôles sur place »

1. Si l'adage veut que ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, la législation de l'Union en matière de fonds européens y fait parfois exception.

2. Dans la présente affaire, la République de Bulgarie demande à la Cour de justice d'annuler l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 8 mars 2023 [2], Bulgarie/Commission, par lequel celui-ci a rejeté comme étant non fondé le recours qu'elle avait introduit sur le fondement de l'article 263 TFUE et qui tendait à faire annuler la décision d'exécution (UE) 2021/261 de la Commission, du 17 février 2021, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) [3] en tant qu'elle concerne certaines dépenses effectuées par la République de Bulgarie.

3. Cette décision a été adoptée pour des motifs tenant, d'une part, à la violation, par la République de Bulgarie, de l'obligation de demander aux bénéficiaires de paiements indus concernés le recouvrement desdits paiements dans un délai de 18 mois découlant du règlement (UE) nº 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 et nº 485/2008 du Conseil [4] et, d'autre part, au fait que l'absence de recouvrement constituait, selon la Commission européenne, une irrégularité ou une négligence imputable aux

1 Langue originale : le français.

2 T-235/21, (ci-après l'« arrêt attaqué »), EU:T:2023:105.

3 JO 2021, L 59, p. 10 (ci-après la « décision litigieuse »).

4 JO 2013, L 347, p. 549.

autorités bulgares au sens de ce règlement. Toutefois, la procédure ayant conduit à l'adoption de ladite décision avait été initiée sur un fondement différent, tenant à l'identification de dépenses qui n'avaient pas été effectuées conformément au droit de l'Union.

4. La résolution du présent pourvoi exigera de la part de la Cour de se plonger dans les méandres du règlement nº 1306/2013 et de préciser les conditions dans lesquelles la Commission peut adopter un acte d'exécution sanctionnant l'intention manifeste de l'État membre concerné de ne pas respecter son obligation de demander le recouvrement de montants indument imputés au budget de l'Union, lorsqu'une telle intention a été révélée au cours de la procédure d'apurement de conformité.

I. Le cadre juridique

A. Le règlement nº 1306/2013

5. Sont pertinents, dans le cadre du présent pourvoi, les considérants 36, 37 et 39 ainsi que l'article 1er, l'article 2, paragraphe 1, sous g), l'article 7, paragraphe 1, l'article 47 et l'article 48, paragraphes 1 et 3, du règlement nº 1306/2013.

6. En outre, la section II du chapitre IV, intitulée « Apurement », contient l'article 52, consacré à l'apurement de conformité, lequel dispose :

« 1. Lorsqu'elle considère que des dépenses relevant du champ d'application de l'article 4, paragraphe 1, et de l'article 5 n'ont pas été effectuées conformément au droit de l'Union et, pour le Feader, n'ont pas été effectuées conformément au droit de l'Union et de l'État membre applicable visé à l'article 85 du règlement (UE) nº 1303/2013 [5], la Commission adopte des actes d'exécution déterminant les montants à exclure du financement de l'Union. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure consultative visée à l'article 116, paragraphe 2.

2. La Commission évalue les montants à exclure au vu, notamment, de l'importance de la non-conformité constatée. La Commission tient compte de la nature de l'infraction, ainsi que du préjudice financier causé à l'Union. Elle fonde l'exclusion sur la mise en évidence des montants indûment dépensés et, lorsque ceux-ci ne peuvent être mis en évidence en déployant des efforts proportionnés, elle peut appliquer des corrections extrapolées ou forfaitaires. Des corrections forfaitaires ne sont appliquées que lorsque, en raison de la nature du cas ou parce que l'État membre n'a pas fourni les informations nécessaires à la Commission, il n'est pas possible, en déployant des efforts proportionnés, de déterminer plus précisément le préjudice financier causé à l'Union.

3. Préalablement à l'adoption de toute décision de refus de financement, les résultats des vérifications de la Commission ainsi que les réponses de l'État membre concerné font l'objet de notifications écrites, à l'issue desquelles les deux parties tentent de parvenir à un accord sur les mesures à prendre. À ce stade de la procédure, les États membres se voient accorder la possibilité

5 Règlement 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 (JO 2013, L 347, p. 320).

de démontrer que l'ampleur réelle de la non-conformité est moindre que ne l'évalue la Commission.

Si aucun accord ne peut être dégagé, l'État membre peut demander l'ouverture d'une procédure destinée à concilier la position de chaque partie dans un délai de quatre mois. Un rapport sur l'issue de la procédure est présenté à la Commission. La Commission tient compte des recommandations du rapport avant de se prononcer sur un refus de financement et si elle décide de ne pas suivre ces recommandations, elle en indique les raisons.

4. Un refus de financement ne peut pas porter sur :

a) les dépenses visées à l'article 4, paragraphe 1, qui ont été effectuées plus de vingt-quatre mois avant que la Commission ait notifié par écrit à l'État membre concerné les résultats de ses vérifications ;

[...]

5. Le paragraphe 4 ne s'applique pas en cas :

a) d'irrégularités couvertes par la section III du présent chapitre ;

[...]»

7. Aux termes de l'article 53, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 1306/2013, « [l]a Commission adopte des actes d'exécution fixant les règles de mise en œuvre pour [...] l'apurement de conformité prévu à l'article 52 pour les mesures à prendre en vue de l'adoption de la décision et de sa mise en œuvre, y compris les échanges d'informations entre la Commission et les États membres et les délais à respecter, ainsi que la procédure de conciliation prévue par cet article, y compris la création, les tâches, la composition et les modalités de travail de l'organe de conciliation ».

8. La section III du chapitre IV du règlement nº 1306/2013, intitulée « Irrégularités », contient un article 54 relatif aux « Dispositions communes », qui prévoit, à ses paragraphes 1, 2 et 5 :

« 1. Pour tout paiement indu résultant d'irrégularités ou de négligences, les États membres exigent un recouvrement auprès du bénéficiaire dans un délai de 18 mois suivant l'approbation et, le cas échéant, la réception par l'organisme payeur ou l'organisme chargé du recouvrement, d'un rapport de contrôle ou document similaire, indiquant l'existence d'une irrégularité. Parallèlement à la demande de recouvrement, les montants correspondants sont inscrits au grand livre des débiteurs de l'organisme payeur.

2. Si le recouvrement n'a pas eu lieu dans un délai de quatre ans après la date de la demande de recouvrement, ou dans un délai de huit ans lorsque celui-ci est porté devant les juridictions nationales, 50 % des conséquences financières du non-recouvrement sont pris en charge par l'État membre concerné et 50 % par le budget de l'Union, sans préjudice de l'obligation pour cet État membre de poursuivre les procédures de recouvrement en application de l'article 58.

Lorsque dans le cadre de la procédure de recouvrement, l'absence d'irrégularité est constatée par un acte administratif ou judiciaire ayant un caractère définitif, l'État membre concerné déclare aux Fonds comme dépense la charge financière supportée par lui en vertu du premier alinéa.

[...]

5. La Commission peut, pour autant que la procédure établie à l'article 52, paragraphe 3, ait été suivie, adopter des actes d'exécution excluant du financement de l'Union les montants imputés au budget de l'Union dans les cas suivants :

a) si l'État membre n'a pas respecté les délais visés au paragraphe 1 ;

[...]

c) si elle considère que les irrégularités ou l'absence de recouvrement résultent d'irrégularités ou de négligences imputables à l'administration ou à un service ou organisme d'un État membre.

[...] »

B. Le règlement d'exécution (UE) nº 908/2014

9. L'article 34 du règlement d'exécution (UE) nº 908/2014 de la Commission, du 6 août 2014, portant modalités d'application du règlement [nº 1306/2013] en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence [6], intitulé « Apurement de conformité », dispose :

« 1. Afin de déterminer les montants à exclure du financement de l'Union, la Commission, lorsqu'elle constate que des dépenses n'ont pas été effectuées conformément aux règles de l'Union, se fonde sur ses propres conclusions et prend en considération les informations mises à disposition par les États membres, pour autant que ces dernières soient fournies dans les délais fixés par la Commission dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité effectuée en application de l'article 52 du règlement [nº 1306/2013] et en conformité avec le présent article.

2. Si, à la suite d'une enquête, la Commission considère que des dépenses n'ont pas été effectuées conformément aux règles de l'Union, elle communique ses conclusions à l'État membre concerné en précisant les mesures correctives qui s'imposent afin d'assurer à l'avenir le respect de ladite réglementation et en indiquant le niveau provisoire de correction financière qu'elle considère approprié par rapport à ses conclusions à ce stade de la procédure. La communication prévoit également une réunion bilatérale dans un délai de cinq mois après l'expiration du délai de réponse de la part de l'État membre. La communication fait référence au présent article.

[...]

3. Lors de la réunion bilatérale, les deux parties s'efforcent de parvenir à un accord sur les mesures à prendre ainsi que sur l'évaluation de la gravité de l'infraction et du préjudice financier causé au budget de l'Union.

[...]

[6] JO 2014, L 255, p. 59. Le texte de l'article 34 de ce règlement a fait l'objet de plusieurs modifications [voir, notamment, le rectificatif paru en 2015 (JO 2015, L 114, p. 25) ainsi que l'article 1er, paragraphe 6, du règlement d'exécution (UE) 2018/56 de la Commission, du 12 janvier 2018, modifiant le règlement nº 908/2014 (JO 2018, L 10, p. 9)].

La Commission, dans un délai de six mois suivant l'envoi du procès-verbal de la réunion bilatérale, communique officiellement à l'État membre les conclusions auxquelles elle est parvenue sur la base des informations reçues dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité. Cette communication évalue les dépenses à exclure du financement de l'Union au titre de l'article 52 du règlement [nº 1306/2013] et de l'article 12 du règlement délégué (UE) nº 907/2014 [de la Commission, du 11 mars 2014, complétant le règlement [nº 1306/2013] en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les garanties et l'utilisation de l'euro (JO 2014, L 255, p. 18)]. La communication fait référence à l'article 40, paragraphe 1, du présent règlement.

[...]

5. Afin d'appliquer les dispositions des paragraphes 3 et 4 dans les délais respectifs, la Commission dispose de toutes les informations pertinentes à cette étape particulière de la procédure. Lorsque la Commission estime que des informations sont manquantes, elle peut, à tout moment, dans les délais fixés aux paragraphes 3 et 4 :

a) notifier une demande d'informations supplémentaires à l'État membre, à laquelle celui-ci répond dans un délai de deux mois à compter de la réception de la communication ; et/ou

b) informer l'État membre de son intention d'effectuer une mission d'audit complémentaire afin d'effectuer les vérifications nécessaires.

Dans ce cas, les délais visés aux paragraphes 3 et 4 courent à nouveau à partir de la réception par la Commission des informations supplémentaires demandées ou à partir du dernier jour de la mission d'audit complémentaire.

[...]

7. Après avoir communiqué ses conclusions aux États membres conformément à l'article 34, paragraphe 3 ou 4, du présent règlement, la Commission adopte, le cas échéant, une ou plusieurs décisions en vertu de l'article 52 du règlement [nº 1306/2013], visant à exclure du financement de l'Union les dépenses concernées par le non-respect de la réglementation de l'Union. La Commission peut poursuivre des procédures d'apurement de conformité consécutives jusqu'à ce que l'État membre ait effectivement mis en œuvre les mesures correctives.

[...] »

10. L'article 40 du règlement d'exécution nº 908/2014, intitulé « Procédure de conciliation », prévoit à son paragraphe 1, premier alinéa[7] :

« Tout État membre peut soumettre une question à l'organe de conciliation dans les 30 jours ouvrables suivant la réception de la communication officielle de la Commission visée à l'article 34, paragraphe 3, troisième alinéa, en adressant une demande de conciliation motivée au secrétariat de l'organe de conciliation. »

[7] Le texte de l'article 40, paragraphe 1, du règlement d'exécution nº 908/2014 a fait l'objet d'un rectificatif en 2015 (voir JO 2015, L 114, p. 25).

II. Les antécédents du litige et la décision litigieuse

11. Je renvoie ici aux points 2 à 14 de l'arrêt attaqué.

III. La procédure devant le Tribunal, l'arrêt attaqué, la procédure devant la Cour et les conclusions des parties

12. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 28 avril 2021, la République de Bulgarie a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse, en tant qu'elle a arrêté, à son égard, une correction financière d'un montant de 7 656 848,97 euros.

13. Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté les cinq moyens soulevés devant lui par la République de Bulgarie [8] et, partant, le recours de cette dernière.

14. Le 8 mai 2023, la République de Bulgarie a introduit un pourvoi contre l'arrêt attaqué. Dans ses conclusions, elle tend à ce qu'il plaise à la Cour annuler, dans son intégralité, l'arrêt attaqué ; statuer définitivement sur le litige ou, à titre subsidiaire, renvoyer l'affaire devant le Tribunal ; condamner la Commission aux dépens.

15. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter le pourvoi et condamner la République de Bulgarie aux dépens.

16. La République de Bulgarie et la Commission ont été entendues en leurs plaidoiries orales lors de l'audience qui s'est tenue devant la Cour le 4 décembre 2024.

IV. Analyse

17. À l'appui de son pourvoi, la République de Bulgarie soulève deux moyens.

18. Le premier est tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013 et de l'article 34 du règlement nº 908/2014, lu en combinaison avec l'article 52, paragraphe 1, et l'article 54, paragraphe 5, du règlement nº 1306/2013, ainsi que de l'obligation de motivation au titre de l'article 296 TFUE, du principe de bonne administration et du principe de coopération loyale, ayant conduit le Tribunal a erronément conclure que les droits de la défense et les garanties procédurales de la République de Bulgarie, l'obligation de motivation des décisions de la Commission ainsi que les principes de bonne administration et de coopération loyale avaient été respectés. La République de Bulgarie reproche également au Tribunal, dans le cadre de ce premier moyen, une motivation insuffisante et inappropriée de l'arrêt attaqué dès lors que le Tribunal n'aurait pas apprécié tous les éléments de fait et de droit pertinents qu'elle lui avait soumis.

19. Le second moyen est pris d'une erreur de droit que le Tribunal aurait commise dans l'interprétation de l'article 54, paragraphe 5, sous a) et c), lu en combinaison avec l'article 54, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013, en jugeant que le délai de 18 mois avait commencé à courir à compter de la communication des rapports de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) à la requérante.

[8] Pour une présentation de ces moyens, voir point 23 de l'arrêt attaqué.

20. Conformément à la demande de la Cour, les présentes conclusions ciblées porteront uniquement sur le premier moyen.

A. Sur le premier moyen

21. L'argumentation de la République de Bulgarie développée dans le cadre de ce premier moyen apparaît riche mais peu structurée. Elle semble néanmoins pouvoir être comprise comme se subdivisant en six griefs qui doivent être réorganisés.

22. Le premier grief est tiré d'une interprétation erronée de l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013 et de l'article 34 du règlement d'exécution nº 908/2014, d'une part, et de l'article 52, paragraphe 1, et de l'article 54, paragraphe 5, du règlement nº 1306/2013, d'autre part.

23. Le deuxième grief est tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 47 du règlement nº 1306/2013 en ce que le Tribunal aurait jugé que la Commission n'était pas tenue de procéder à des contrôles sur place.

24. Le troisième grief est tiré d'une erreur de droit en ce qui concerne le respect, par la Commission, des droits de la défense.

25. Le quatrième grief est tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation de l'obligation de motivation de la Commission.

26. Le cinquième grief est tiré d'une violation, par le Tribunal, de son obligation de motivation en ce qu'il serait resté en défaut d'examiner l'allégation de violation de l'obligation générale de diligence.

27. Le sixième grief est également tiré d'une violation, par le Tribunal, de son obligation de motivation en omettant d'apprécier ou de commenter les éléments de preuve à l'appui de l'allégation d'une violation, par la Commission, des principes de coopération loyale et de bonne administration présentés avant l'audience.

28. Par ordre d'importance, j'examinerai d'abord et de manière conjointe les premier et troisième griefs avant d'examiner, ensuite, et de manière séparée, les deuxième, quatrième et cinquième griefs, et, enfin, le sixième grief.

1. Sur les premier et troisième griefs, tirés d'une erreur de droit dans l'interprétation des articles 52 et 54 du règlement nº 1306/2013, et d'une erreur de droit dans l'interprétation des droits de la défense au cours de la procédure administrative

a) Résumé de l'argumentation des parties

29. En ce qui concerne le premier grief, la République de Bulgarie soutient que, aux points 40 à 42 et 47 à 49 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a erré en droit et confondu la procédure contradictoire de l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013, lu en combinaison avec l'article 34 du règlement nº 908/2014, avec le motif matériel distinct visé à l'article 54, paragraphe 5, du règlement nº 1306/2013. C'est donc à tort que le Tribunal aurait considéré, aux points 47 à 49 de

l'arrêt attaqué, que, compte tenu de l'envoi de la lettre et de la tenue de la seconde réunion bilatérale, il avait été remédié aux vices de procédure relatifs à la modification par la Commission de la base juridique de la correction financière litigieuse.

30. La République de Bulgarie fait valoir que l'imposition d'une correction financière au titre de l'article 52, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 et l'imposition d'une telle correction au titre de l'article 54, paragraphe 5, de ce règlement reposeraient sur des fondements juridiques différents, bien que ces deux procédures soient soumises à la même procédure contradictoire, régie par l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013, lu en combinaison avec l'article 34 du règlement nº 908/2014.

31. La décision litigieuse d'exclusion de la Commission aurait dû, dès lors, se fonder sur les mêmes motifs que ceux sur le fondement desquels la procédure avait été engagée.

32. Le Tribunal aurait donc jugé à tort, au point 42 de l'arrêt attaqué, que la seconde invitation à une réunion bilatérale avait pu adapter la communication des constatations par rapport à la nouvelle base juridique invoquée dès lors que l'article 54, paragraphe 5, prévoirait clairement que la procédure établie à l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013 ait été suivie.

33. En ce qui concerne le troisième grief, la requérante soutient que, dans le cadre du second motif d'adoption des actes d'exécution excluant des montants du financement de l'Union, énoncé à l'article 54 du règlement nº 1306/2013, la Commission serait tenue de procéder aux vérifications visées au paragraphe 4 de cette disposition afin de s'assurer de l'application correcte de l'article 54, paragraphe 2, dudit règlement. L'article 54 habiliterait la Commission à adopter des actes d'exécution excluant des montants du financement de l'Union, même en l'absence de contrôles sur place, pour autant qu'aurait été suivie la procédure contradictoire établie à l'article 52, paragraphe 3, du même règlement, qui garantit que l'État membre a la possibilité d'exercer ses droits de défense avant qu'une décision d'exclusion ne soit prise.

34. Dans son mémoire en réplique, la République de Bulgarie explicite les atteintes qui auraient été portées à ses droits de la défense au cours de la procédure administrative. Ainsi, alors que la communication des constatations, telle que prévue à l'article 34 du règlement nº 908/2014, devrait donner une parfaite connaissance des réserves de la Commission pour remplir sa fonction d'avertissement, la République de Bulgarie aurait dû commencer à se défendre « à l'aveugle ». La Commission n'aurait pas mentionné les dispositions de la législation structurelle qu'elle considérait éventuellement enfreinte par les paiements sous enquête, ce qui aurait d'ailleurs conduit à une annulation des injonctions de cessation de paiement adoptées par l'organisme payeur par les juridictions nationales. Le délai de 18 mois pour demander le recouvrement ne devrait commencer à courir qu'à compter de la décision d'exécution par laquelle la Commission identifie précisément les paiements à exclure du financement de l'Union pour laisser le temps à l'État membre concerné de réagir en connaissance de cause. L'application rétroactive de l'article 54 du règlement nº 1306/2013 n'a pas permis à la requérante de se conformer à ses obligations, la décision d'exécution étant intervenue alors que le délai de 18 mois était presque expiré. Elle ne lui aurait pas non plus permis de profiter de la règle des 50/50.

35. La Commission conclut au caractère non fondé de ces griefs.

b) Appréciation

36. Les présents griefs soulèvent, d'une part, la question de l'articulation éventuelle entre les procédures engagées au titre de l'article 52, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 et celles engagées sur le fondement de l'article 54, paragraphe 5, de ce règlement, ainsi que, d'autre part, la question du respect des droits de la défense de la requérante au cours de la procédure ayant donné lieu à l'adoption de la décision litigieuse.

1) Sur l'articulation entre les procédures engagées au titre de l'article 52, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 et celles engagées sur le fondement de l'article 54, paragraphe 5, de ce règlement

37. Le règlement nº 1306/2013 met en place deux sortes d'apurement. Le premier est comptable. Il est régi par l'article 51 et a lieu chaque année. Le second est l'apurement de conformité, régi par l'article 52. Il est effectué, selon le premier paragraphe de cette disposition, lorsque la Commission « considère que des dépenses relevant du champ d'application de l'article 4, paragraphe 1, et de l'article 5 *n'ont pas été effectuées conformément au droit de l'Union* »[9]. La Commission peut alors adopter des mesures d'exécution décidant d'exclure des montants *non conformes* du financement de l'Union[10]. Le paragraphe 3 de l'article 52 du règlement nº 1306/2013 définit la procédure à suivre préalablement à « toute décision de refus de financement ».

38. Par ailleurs, l'article 54 du règlement nº 1306/2013 prévoit que, pour tout paiement indu résultant d'irrégularités ou de négligences, les États membres sont tenus d'exiger un recouvrement auprès du bénéficiaire dans un délai de 18 mois suivant l'approbation ou la réception, par l'organisme payeur ou l'organisme chargé du recouvrement, d'un rapport de contrôle ou d'un document similaire indiquant l'existence d'une irrégularité[11] et que, parallèlement à cette « demande »[12], les montants correspondants sont inscrits au grand livre des débiteurs de l'organisme payeur.

39. Ces deux étapes (demande de recouvrement/inscription au grand livre des débiteurs) sont antérieures à celle du recouvrement en tant que tel[13]. Il est donc clairement exigé des États membres de demander le recouvrement dans un délai de 18 mois *à compter du moment* où ils reçoivent l'information que des paiements irréguliers ont été effectués[14].

9 Article 52, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013. Italique ajouté par mes soins. L'article 4, paragraphe 1, de ce règlement énumère les dépenses éligibles à un financement par le FEAGA, sous réserve qu'elles soient effectuées conformément au droit de l'Union. L'article 5 dudit règlement concerne le Feader. Dès lors qu'il ressort du point 2 de l'arrêt attaqué que seules des dépenses liées au FEAGA étaient concernées par la procédure initiée par la Commission, je me concentrerai sur les dispositions relatives à ce fonds ou en tant qu'elles lui sont applicables.

10 Aux termes de l'article 52, paragraphe 2, du règlement nº 1306/2013.

11 Le point de départ de ce délai de 18 mois est débattu dans le cadre du second moyen du présent pourvoi, sur lequel les présentes conclusions ciblées ne portent pas. Sans préjudice de la qualification par la Cour des deux rapports de l'OLAF reçus par la République de Bulgarie (voir points 5 et 8 de l'arrêt attaqué), je m'en tiendrai, aux fins de l'analyse du présent moyen, à considérer qu'il découle du libellé de l'article 54, paragraphe 1, du règlement nº1306/2013 que le délai de 18 mois commence à courir à partir du moment où les autorités bulgares ont reçu un « rapport de contrôle ou un document similaire, indiquant l'existence d'une irrégularité ».

12 L'article 54, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 n'oblige donc les États membres qu'à formuler une demande de recouvrement. Les délais dans lesquels le recouvrement devra effectivement intervenir sont fixés par l'article 54, paragraphe 2, du règlement nº 1306/2013.

13 Cela est confirmé par l'article 54, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement nº 1306/2013, qui prévoit que le recouvrement doit intervenir dans un délai de huit ans s'il est contesté devant les juridictions nationales, ainsi que par le deuxième alinéa de cette disposition, qui envisage, pour sa part, la possibilité qu'un acte administratif ou judiciaire ayant un caractère définitif puisse, in fine, constater l'absence d'irrégularité. Aux termes du règlement nº 1306/2013, la demande de recouvrement doit être lancée immédiatement, le contrôle de son bien-fondé étant reporté à un stade ultérieur.

14 Sur la raison d'être de ce délai de 18 mois, voir considérant 37 du règlement nº 1306/2013.

40. En outre, il ressort tout aussi clairement du libellé de l'article 54, paragraphe 5, du règlement nº 1306/2013 que le législateur de l'Union n'a pas fait de l'existence d'une décision d'exécution au titre de l'article 52, paragraphe 1, de ce règlement une condition préalable à la demande de recouvrement. Cet article énonce que la Commission peut, « pour autant que la procédure établie à l'article 52, paragraphe 3, ait été suivie », adopter des actes d'exécution qui excluent du financement de l'Union les montants pour lesquels l'État membre concerné n'a pas demandé le recouvrement ou lorsqu'elle considère que l'absence de recouvrement résulte d'irrégularités ou de négligences imputables aux autorités nationales [15]. L'article 54 du règlement nº 1306/2013 impose donc à la Commission d'adopter un acte d'exécution par lequel elle exclut du financement de l'Union des montants en raison du fait que les autorités nationales n'en ont pas demandé le recouvrement dans le délai imparti en suivant la procédure de l'article 52, paragraphe 3, de ce règlement sans jamais imposer que cette procédure soit uniquement engagée à la suite d'une procédure complète menée à son terme et ayant abouti à une décision d'exécution excluant du financement de l'Union des paiements irréguliers. Dès lors que l'obligation de demander le recouvrement naît à compter de la prise de connaissance d'un rapport de contrôle ou de tout document similaire signalant une irrégularité [16] dans le chef des opérateurs économiques visés, la procédure pouvant mener à l'adoption d'un acte d'exécution excluant du financement de l'Union les montants identifiés pour défaut de demande de recouvrement n'est pas nécessairement consubstantielle ou successive à celle portant sur l'identification des opérateurs concernés et des paiements suspects.

41. Il résulte des considérations qui précèdent qu'une procédure donnant lieu à l'adoption d'un acte d'exécution sur le fondement de l'article 54, paragraphe 5, du règlement nº 1306/2013 est une procédure autonome qui ne doit pas nécessairement avoir été précédée d'une procédure complète aboutissant à l'adoption d'un acte d'exécution fondée sur l'article 52, paragraphe 1, de ce règlement. Eu égard à l'objectif de célérité poursuivi par l'article 54 du règlement nº 1306/2013, rappelé au point 34 de l'arrêt attaqué – qui, comme l'a relevé la Commission, n'est pas contesté par la requérante au pourvoi –, la Commission peut à tout moment, dès que la violation de l'obligation de recouvrement est caractérisée, adopter un acte d'exécution pour ce motif, à condition de suivre la procédure établie à l'article 52, paragraphe 3, de ce règlement. Le lien étroit entre les procédures d'apurement de conformité et l'obligation de poursuite et de récupération des conséquences financières liées aux irrégularités constatées par les États membres a déjà été mis en évidence par la Cour [17], tout comme cette dernière a déjà jugé que l'absence ou le retard récurrent dans le recouvrement de créances peut valablement justifier l'adoption d'une correction [18].

[15] Voir, respectivement, article 54, paragraphe 5, premier alinéa, sous a) et c), du règlement nºº 1306/2013. Les trois situations décrites à l'article 54, paragraphe 5, premier alinéa, de ce règlement visent des hypothèses différentes (absence de demande de recouvrement/décision de ne pas recouvrer pas justifiée par l'article 54, paragraphe 3/irrégularités et négligences imputables aux autorités nationales) et sont alternatives. Dès lors que la République de Bulgarie ne conteste pas ne pas avoir demandé le recouvrement dans le délai imparti, sa situation relève du point a) de cette disposition.
Je m'interroge toutefois sur le renvoi à l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013 opéré par l'article 54, paragraphe 5, second alinéa, de ce règlement dès lors que cet article 54, paragraphe 3, ne porte pas sur la procédure à suivre. Je comprends mal pourquoi le second alinéa de l'article 54, paragraphe 5, qui est censé concerner les trois situations visées par son premier alinéa, imposerait des vérifications au seul titre de cet article 54, paragraphe 3, qui, elles, ne sont pertinentes que pour l'hypothèse figurant au point c), de ce premier alinéa. Je me demande donc s'il ne s'agirait pas là d'une erreur de plume du législateur de l'Union, qui aurait plutôt entendu viser à nouveau l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013, dont le contenu est, pour sa part, clairement procédural.

[16] Telle que définie à l'article 2, paragraphe 1, sous g), du règlement nº 1306/2013, c'est-à-dire « toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général [de l'Union] ou à des budgets gérés par celle-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte [de l'Union], soit par une dépense indue » [voir article1er, paragraphe 2, du règlement (CE, EURATOM) nº 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, L 312, p. 1)].

[17] Voir arrêt du 31 janvier 2019, Grèce/Commission (C-6/18 P, EU:C:2019:83, point 55).

[18] Voir arrêt du 31 janvier 2019, Grèce/Commission (C-6/18 P, EU:C:2019:83, point 57).

42. Il résulte des constatations du Tribunal que la procédure découlant de l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013, lu en combinaison avec l'article 34 du règlement nº 908/2014, se compose de six étapes [19]. La Commission a respecté toutes ces étapes.

43. Seule la communication des constatations initiales portait sur le seul motif de l'article 52, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013. Au point 41 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a d'ailleurs reconnu que « les motifs de la correction financière litigieuse, tels qu'ils ont été exposés dans le rapport de synthèse et dans la décision [litigieuse], ne correspondent que partiellement à ceux qui avaient justifié l'ouverture de la procédure d'apurement litigieuse, tels qu'ils avaient été explicités par la Commission dans la communication des constatations ». Les raisons de ce changement de motifs sont toutefois explicitées aux points 43 à 46 de cet arrêt, qui ne sont pas contestés par la République de Bulgarie dans le cadre du premier moyen de son pourvoi. Il résulte, en substance, de ces points que la Commission n'a rappelé à cet État membre son obligation de recouvrement qu'à partir du moment où le premier rapport de l'OLAF a été porté à sa connaissance et que le changement dans l'attitude de la Commission a été dicté par la réaction de la République de Bulgarie elle-même à l'invocation de cette obligation.

44. La République de Bulgarie soutient, en substance, que la Commission était tenue de reprendre la procédure ab initio si son intention avait changé en cours de procédure et si elle entendait finalement adopter une décision d'exécution sur le fondement de l'article 54, paragraphe 5, du règlement nº 1306/2013.

45. Une telle interprétation, qui n'est d'ailleurs pas soutenue par le texte même de cette disposition, apparaît, au demeurant, excessivement formaliste et semble négliger l'impératif de célérité de l'action [20] – de la Commission comme des autorités nationales – lorsque des sommes ont été indument mises à la charge du budget de l'Union. Il résulte pourtant de la jurisprudence de la Cour, telle que rappelée par la Commission lors de l'audience, que si la Commission est tenue de respecter, dans les relations avec les États membres, les conditions qu'elle s'est imposées à elle-même par des règlements d'application, les États membres ne sauraient adopter, dans leurs relations avec la Commission, des positions purement formalistes, lorsqu'il ressort des circonstances que leurs droits ont été pleinement protégés [21].

46. Par ailleurs, je rappelle que la décision litigieuse est bien intervenue après l'expiration du délai de 18 mois pendant lequel il était attendu de la République de Bulgarie, à la suite de la communication d'un rapport de contrôle ou document similaire indiquant l'existence d'irrégularités [22], qu'elle demande le recouvrement auprès des bénéficiaires ainsi que l'inscription dans le grand livre des débiteurs de l'organisme payeur et que le refus de la République de Bulgarie avait été formalisé plusieurs fois par écrit au cours de la procédure ayant donné lieu à l'adoption de la décision litigieuse. Dans ces conditions, l'allégation d'une application rétroactive de l'article 54 du règlement nº 1306/2013 et d'une intervention de la décision litigieuse avant l'expiration du délai prévu au premier paragraphe de cette disposition doit être rejetée.

[19] Voir article 36 de l'arrêt attaqué.

[20] Rappelée au point 34 de l'arrêt attaqué. Je rappelle aussi que la gestion du financement du FEOGA est, aux termes de la jurisprudence de la Cour, fondé sur un rapport de confiance mutuelle entre la Commission, les administrations et autorités nationales (voir, notamment, arrêt du 7 octobre 2004, Espagne/Commission (C-153/01, EU:C:2004:589, point 133).

[21] Voir arrêts du 24 janvier 2002, Finlande/Commission (C-170/00, EU:C:2002:51, point 34), et du 7 octobre 2004, Espagne/Commission (C-153/01, EU:C:2004:589, point 93). Sur le respect des droits de la défense de la requérante au cours de la procédure administrative, voir points 50 et suiv. des présentes conclusions.

[22] À savoir les deux rapports de l'OLAF transmis respectivement le 19 janvier 2018 et le 3 septembre 2018. La décision litigieuse date, quant à elle, du 17 février 2021.

47. En ce qui concerne les difficultés tirées du droit interne invoquées par la République de Bulgarie et détaillées notamment au cours de l'audience qui s'est tenue devant la Cour, je constate que le législateur de l'Union n'a pas considéré que de telles difficultés pouvaient conduire les autorités nationales *à ne pas demander le recouvrement* aussi tôt que nécessaire. En revanche, l'article 54, paragraphe 2, du règlement nº 1306/2013 prévoit une possible extension du délai dans lequel *le recouvrement doit intervenir de manière effective* dans l'hypothèse où une procédure juridictionnelle est engagée en vue de le contester.

48. Ainsi, si la République de Bulgarie a raison de soutenir qu'elle n'avait pas l'obligation de demander le recouvrement immédiatement après la communication ou la réception des documents visés plus haut [23], elle semble toutefois confondre *l'obligation de demander le recouvrement* avec *l'effectivité du recouvrement.*

49. Il résulte de ces considérations que le grief tiré d'une erreur de droit qu'aurait commise le Tribunal en jugeant, au point 42 de l'arrêt attaqué, que l'invitation à une seconde réunion bilatérale avait procédé à une adaptation des constatations, au sens de l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013, lu en combinaison avec l'article 34 du règlement d'exécution nº 908/2014, doit être rejetée.

2) Sur les droits de la défense de la requérante au cours de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision litigieuse

50. En ce qui concerne l'allégation d'une violation des droits de la défense, je constate que le Tribunal a correctement rappelé la jurisprudence pertinente au point 31 de l'arrêt attaqué et, en particulier, que, dans le contexte des procédures relatives au FEOGA, le respect des droits de la défense requiert que la décision finale et définitive relative à l'apurement des comptes soit prise aux termes d'une procédure contradictoire spécifique au cours de laquelle les États membres concernés doivent disposer de toutes les garanties requises pour présenter leur point de vue.

51. Je relève également que la description factuelle de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision litigieuse [24] fait apparaître que le premier rapport de l'OLAF a été communiqué à la République de Bulgarie le 19 janvier 2018. L'obligation de demander le recouvrement dans un délai de 18 mois a été évoquée par la Commission pour la première fois dans sa convocation à une seconde réunion bilatérale en date du 7 mai 2018 qui mentionne l'article 54 du règlement nº 1306/2013, puis à chacune des étapes successives, y compris lors de la procédure de conciliation. En particulier, la communication officielle du 19 novembre 2019 [25] constatait déjà que la République de Bulgarie n'avait ni procédé à la demande de recouvrement ni enregistré les montants correspondants dans le grand livre des débiteurs et proposait déjà d'exclure 7 656 848,97 euros du financement par le FEAGA dès lors que le système national de gestion et de contrôle n'était pas conforme aux exigences du droit de l'Union.

52. La République de Bulgarie soutient, comme elle l'a confirmé lors de l'audience en réponse à une question de la Cour, que la procédure qui a conduit à l'adoption de la décision litigieuse et l'interprétation qui en a été retenue par le Tribunal reposeraient sur une violation de ses droits de la défense en ce qu'elles ne lui auraient pas permis de pouvoir bénéficier de la règle des

[23] Puisque cette demande doit intervenir dans un délai de 18 mois : voir article 54, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013.

[24] Voir points 2 à 14 de l'arrêt attaqué.

[25] Voir point 10 de l'arrêt attaqué.

50/50[26]. Toutefois, force est de constater que la requérante se méprend quant au sens de l'article 54, paragraphe 2, du règlement nº 1306/2013, lequel, comme l'indique clairement son libellé et comme rappelé par la Commission lors de l'audience, ne saurait trouver à s'appliquer lorsqu'une demande de recouvrement n'a pas été formulée par l'État membre concerné.

53. Il en va de même lorsque la République de Bulgarie soutient que, dans le cadre d'une procédure fondée sur l'article 54 du règlement nº 1306/2013, la Commission serait tenue de procéder aux vérifications visées à l'article 54, paragraphe 4, de ce règlement et qu'en ne procédant pas à de telles vérifications la Commission aurait violé ses droits de la défense. Outre que les points de l'arrêt attaqué visés par la requérante dans le cadre de son argumentation ne mentionnent pas cette disposition, je relève que ce paragraphe 4 renvoie à l'article 54, paragraphe 2, du règlement nº 1306/2013 et a trait aux conséquences financières à la charge de l'État membre résultant d'un recouvrement qui ne serait pas intervenu dans un délai de quatre ou huit ans *après qu'une demande de recouvrement a été formulée*. Or, je réitère qu'une telle demande fait ici purement et simplement défaut.

54. En ce qui concerne l'allégation selon laquelle le changement de base juridique en cours de procédure aurait contraint la République de Bulgarie à se défendre « à l'aveugle », je renvoie à la description détaillée de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision litigieuse telle que rappelée aux points 2 à 14 de l'arrêt attaqué, dont il ressort notamment que la question du recouvrement a été au cœur de l'ensemble des échanges avec la Commission qui ont suivi l'invitation à une seconde réunion bilatérale.

55. Partant, c'est également à bon droit que le Tribunal a conclu, au point 49 de l'arrêt attaqué, à l'absence de violation des droits de la défense en jugeant, implicitement mais nécessairement compte tenu du rappel à la jurisprudence opéré par le point 31 de l'arrêt attaqué, que la décision litigieuse avait été adoptée à l'issue d'une procédure contradictoire spécifique au cours de laquelle la requérante avait disposé de toutes les garanties pour présenter son point de vue en ce qui concerne la question de l'absence de demande de recouvrement.

3) Conclusion

56. Les premier et troisième griefs doivent être rejetés comme étant non fondés.

2. Sur le deuxième grief tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 47 du règlement nº 1306/2013 quant à l'absence de contrôles sur place

57. La République de Bulgarie soutient que, pour adopter une décision au titre de l'article 52 du règlement nº 1306/2013, la Commission aurait été tenue de procéder à des contrôles sur place et d'en aviser en temps utile l'État membre concerné, conformément à ce que prévoirait l'article 47 de ce règlement[27]. La République de Bulgarie reproche au Tribunal de ne pas avoir examiné les éléments de preuve fournis afin d'apprécier si la Commission l'avait avisée en temps utile avant le

[26] Cette disposition prévoit que, lorsque le recouvrement n'a pas eu lieu dans un délai de quatre ans après la date de la demande de recouvrement ou dans un délai de huit ans quand ladite demande est contestée devant les juridictions nationales, 50 % des conséquences financières du non-recouvrement seront pris en charge par l'État membre concerné et 50 % par le budget de l'Union.

[27] L'article 47, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 énonce que « [s]ans préjudice des contrôles effectués par les États membres conformément aux dispositions [...] nationales, [...] la Commission peut organiser des contrôles sur place dans les États membres ». Le second paragraphe, premier alinéa, de cette disposition prévoit que « [l]a Commission avise, en temps utile avant le contrôle sur place, l'État membre concerné ».

contrôle sur place lors de l'ouverture de la procédure au titre de l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013 lu en combinaison avec l'article 52, paragraphe 1, de ce règlement, comme l'exigerait l'article 47, paragraphe 2, dudit règlement.

58. La Commission conclut au rejet de ce deuxième grief.

59. Il ressort du point 33 du pourvoi que la République de Bulgarie « estime que, en l'espèce, pour adopter une décision au titre de l'article 52 [du règlement nº 1306/2013], la Commission aurait dû procéder à une vérification sur place [...] dans l'État membre sur la base de l'article 47 et, à la suite de cette mission, sur la base de l'article 52, paragraphe 1, [de ce règlement] adopter une décision d'exécution déterminant les montants à exclure du financement de l'Union sur la base de ses propres constatations ou notifier à l'État membre la clôture de l'enquête ».

60. La République de Bulgarie reste en défaut d'identifier les passages de l'arrêt attaqué dans lesquels le Tribunal aurait interprété de manière erroné l'article 47 du règlement nº 1306/2013. L'arrêt attaqué ne comporte aucune trace de débats ayant porté sur cette disposition. Dans le même temps, je constate que la République de Bulgarie ne conteste pas le point 23 de l'arrêt attaqué dans lequel le Tribunal a présenté les moyens soulevés devant lui et qui ne comporte aucune mention de cet article 47. Je souscris donc à la position de la Commission qui conclut que la République de Bulgarie ne saurait, dans le cadre du pourvoi, reprocher au Tribunal de ne pas avoir abordé cette question. Eu égard aux limites inhérentes à la compétence de la Cour dans le cadre d'un pourvoi, tenue par les limites de la solution légale donnée aux moyens et griefs débattus devant le Tribunal[28], la requérante ne saurait soulever pour la première fois devant la Cour un grief qu'elle n'a pas soulevé devant le Tribunal.

61. En ce qui concerne le reproche fait au Tribunal de ne pas avoir examiné les éléments de preuve qui lui aurait permis d'apprécier si la condition relative aux contrôles sur place était remplie, la République de Bulgarie n'étaye son allégation d'aucune identification précise desdits éléments qui auraient été présentés au Tribunal sans que ce dernier les ait pris en compte.

62. Prima facie, le présent grief pourrait donc être rejeté comme étant irrecevable.

63. Toutefois, la République de Bulgarie explique, dans le cadre de son mémoire en réplique, que le présent grief doit être compris dans le contexte plus large de sa démonstration visant à établir la différence de nature entre les procédures fondées sur l'article 52 du règlement nº 1306/20013 et celles fondées sur l'article 54 de ce règlement. L'adoption d'une décision d'exécution au titre de cette première disposition nécessiterait des contrôles sur place, ce à quoi la République de Bulgarie se serait légitiment attendue.

64. Même si la Cour devait décider d'examiner au fond le présent grief – en retenant que, comme le prétend la requérante, il s'agit d'un argument nouveau développé en rapport avec la prise de position du Tribunal[29] –, la République de Bulgarie ne pourrait en tirer aucune conclusion utile aux fins du présent pourvoi dès lors que la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision litigieuse doit être considérée, à partir de l'invitation à la seconde réunion bilatérale, comme une procédure fondée sur l'article 54, paragraphe 5, du règlement nº 1306/2013.

[28] Parmi les expressions les plus récentes de cette exigence bien connue, voir, par exemple, arrêts du 26 septembre 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/Commission (C-710/22 P, EU:C:2024:787, point 33), ainsi que du 4 octobre 2024, Aeris Invest/Commission et CRU (C-535/22 P, EU:C:2024:819, point 253), et thyssenkrupp/Commission (C-581/22 P, EU:C:2024:821, point 123).

[29] Voir arrêt du 19 décembre 2019, HK/Commission (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, point 27), cité par la République de Bulgarie. En l'occurrence, il s'agirait de l'affirmation du Tribunal selon laquelle la communication des constatations pouvait être adaptée (voir point 42 de l'arrêt attaqué). Je renvoie donc également aux points 43 et suiv. des présentes conclusions.

65. Au surplus, en ce qui concerne l'allégation de l'obligation de procéder à des contrôles sur place lorsque la Commission décide d'ouvrir une procédure au titre de l'article 52, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 en vue de l'adoption d'une décision d'exécution en tant que telle, je partage le point de vue de la Commission et me bornerai à constater, premièrement, qu'il ressort indubitablement du libellé de l'article 47 du règlement nº 1306/2013 [30] que les contrôles sur place sont une simple faculté [31] ; deuxièmement, que l'ouverture d'une procédure au titre de l'article 52, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 n'apparaît nulle part subordonnée à la réalisation de tels contrôles et, troisièmement, qu'un tel constat n'est pas remis en cause par la lecture de l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013 qui se réfère aux « résultats des vérifications de la Commission » sans établir de rapports systématiques entre ces vérifications et l'organisation de contrôles sur place [32].

66. Par conséquent, le présent grief, à le supposer recevable, devra être rejeté comme étant non fondé.

3. Sur le quatrième grief tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation de l'obligation de motivation de la Commission

67. En ce qui concerne le quatrième grief, la République de Bulgarie soutient que c'est à tort que le Tribunal a considéré, aux points 61 et 62 de l'arrêt attaqué, que l'obligation de motivation avait été respectée en raison de la participation de la République de Bulgarie à la procédure contradictoire prévue à l'article 52, paragraphe 3, du règlement nº 1306/2013.

68. Aucune communication informant l'État membre de ses conclusions au titre de l'article 54, paragraphe 5, du règlement nº 1306/2013, établies à la suite des vérifications visées au paragraphe 4 de cet article, n'aurait été transmise par la Commission, contrairement à ce qu'exigerait l'article 34 du règlement d'exécution nº 908/2014. La Commission ne pourrait pas changer de fondement juridique en cours de procédure. En procédant de la sorte, elle n'aurait pas permis à la requérante de saisir les motifs réels pour lesquels la procédure était ouverte, qui n'apparaîtraient pas davantage dans la décision litigieuse.

69. La Commission conclut au rejet de ce quatrième grief.

70. Il ressort des points de l'arrêt attaqué visés par le présent grief que la Commission n'a mentionné l'article 54, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 pour la première fois qu'à l'occasion de l'invitation à la seconde réunion bilatérale. Le Tribunal a néanmoins relevé que la République de Bulgarie avait été associée au processus d'élaboration de la décision litigieuse et qu'elle avait pu discuter de la question du recouvrement des créances à de nombreuses reprises avant l'adoption de cette décision [33]. Le Tribunal en a conclu que la requérante n'était pas fondée à soutenir qu'elle n'avait pas été avertie ni n'avait été mise en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles la Commission entendait lui imposer la correction financière litigieuse [34].

[30] Voir note 27 des présentes conclusions.

[31] « [...] la Commission *peut* organiser des contrôles sur place dans les États membres » (italique ajouté par mes soins). Ce n'est que lorsque la Commission décide de procéder à des contrôles sur place qu'elle est tenue, conformément à l'article 47, paragraphe 2, du règlement nº 1306/2013, d'en aviser, en temps utile, l'État membre concerné.

[32] Comme l'a soutenu, à bon droit, la Commission, l'article 48, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 décrit les contrôles sur place opérés par la Commission comme l'un des moyens – et non l'unique moyen – à sa disposition pour obtenir les informations nécessaires à son contrôle.

[33] Voir point 61 de l'arrêt attaqué.

[34] Voir point 62 de l'arrêt attaqué.

71. Ces points de l'arrêt attaqué ont été précédés d'un rappel, aux points 57 à 60 de cet arrêt, de la jurisprudence pertinente relative à l'obligation de motivation incombant à la Commission. La République de Bulgarie ne conteste pas la portée de l'obligation de motivation telle que rappelée par ces points.

72. Ainsi, le Tribunal a précisé, au point 60 de l'arrêt attaqué, la jurisprudence pertinente de la Cour portant spécifiquement sur les conditions dans lesquelles une décision de la Commission par laquelle celle-ci refuse de retenir à la charge du fonds concerné une partie des dépenses déclarées apparaît suffisamment motivée. Il a constaté, d'une part, que ces décisions doivent être prises sur le fondement d'un rapport de synthèse et d'une correspondance entre la Commission et cet État membre et, d'autre part, qu'il est satisfait à l'obligation de motivation lorsque, premièrement, cet État membre est étroitement associé au processus d'élaboration de la décision et, deuxièmement, qu'il connaissait les raisons pour lesquelles la Commission avait décidé de ne pas mettre la somme concernée à la charge du fonds dont il était question. Le Tribunal a par la suite vérifié que ces deux conditions étaient remplies en l'espèce.

73. Pour conclure que la requérante avait été étroitement associée au processus d'élaboration de la décision, le Tribunal a renvoyé aux points 38 à 40 de son arrêt – qui ne sont pas contestés [35] – dont il résulte que, premièrement, l'invitation à une seconde réunion bilatérale adressée à la requérante faisait mention de l'article 54, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013, deuxièmement, l'avis définitif communiqué à la République de Bulgarie indiquait que la Commission entendait maintenir son intention d'infliger une correction financière sur le fondement de l'article 54, paragraphe 5, sous a) et c), de ce règlement, et, troisièmement, que si la décision litigieuse visait, de manière générale, l'article 52 de ce règlement, dans le tableau annexé à ladite décision, dans sa partie dédiée à la Bulgarie, faisait clairement apparaître dans la colonne « Motif » l'absence de recouvrement [36]. J'ajoute que, comme l'a fait valoir, à juste titre, la Commission, la République de Bulgarie ne paraît pas contester le fait que le rapport de synthèse se réfère lui-même explicitement à l'article 54, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 [37].

74. L'étroite association de la République de Bulgarie tout au long du processus décisionnel ayant abouti à la décision litigieuse résulte ainsi clairement des constatations du Tribunal. C'est donc sans commettre d'erreur de droit qu'il a pu juger que, eu égard à la façon dont s'était déroulée la procédure administrative, la République de Bulgarie avait été régulièrement informée, dès l'invitation à la seconde réunion bilatérale [38], de l'intention, puis de la décision, de la Commission d'exclure certains montants du financement de l'Union en raison du refus persistant de la République de Bulgarie de demander le recouvrement des montants concernés [39].

75. En toute logique, il résulte également de ce refus que la requérante ne peut convaincre lorsqu'elle prétend avoir ignoré les raisons pour lesquelles la Commission avait décidé d'exclure les montants concernés du financement de l'Union.

[35] La République de Bulgarie reconnaît d'ailleurs, au point 24 de son pourvoi, que les affirmations contenues au point 40 de l'arrêt attaqué sont exactes.

[36] Respectivement, voir points 39, 40 et 41 de l'arrêt attaqué.

[37] Ce rapport de synthèse a été fourni au Tribunal par la Commission dans le cadre de son mémoire en réponse (voir annexe B.1 dudit mémoire). La Commission en cite également un extrait au point 16 de son mémoire en réponse dans le cadre du présent pourvoi. Il y est fait référence au point 41 de l'arrêt attaqué.

[38] Voir point 6 de l'arrêt attaqué.

[39] Cela est également confirmé par la description des différentes étapes de la procédure telles que décrites notamment aux points 9, 10 et 12 de l'arrêt attaqué.

76. C'est donc sans errer en droit que le Tribunal a conclu à l'absence de violation, par la Commission, de son obligation de motivation. Partant, le présent grief doit être rejeté comme étant non fondé.

4. Sur le cinquième grief tiré de l'absence d'examen de l'obligation générale de diligence prévue à l'article 4, paragraphe 3, TUE

77. En ce qui concerne le cinquième grief, la requérante reproche au Tribunal d'avoir omis de vérifier si la Commission avait respecté le devoir général de diligence prévu à l'article 4, paragraphe 3, TUE alors que la Commission aurait agi prématurément en adoptant la décision litigieuse. Ainsi, après avoir reçu les rapports finaux de l'OLAF, la Commission n'aurait dû les transmettre à l'État membre qu'avec une recommandation de prendre des mesures correctives et vérifier ensuite que l'article 54, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013 avait été respecté avant d'adopter une décision d'exécution sur la base de l'article 54, paragraphe 5, sous a) et c), de ce règlement.

78. La Commission conclut au rejet du présent grief.

79. D'emblée, il doit être précisé que la portée de l'obligation de récupérer les sommes indûment versées a été correctement rappelée par le Tribunal lorsqu'il a jugé qu'une telle obligation est « l'expression, en ce qui concerne le financement de la politique agricole commune, de l'obligation de diligence générale prévue à l'article 4, paragraphe 3, TUE » et qu'elle « implique que les autorités nationales procèdent au recouvrement avec promptitude et en temps utile et recourent aux moyens de vérification et de récupération à leur disposition afin de garantir la protection de ces intérêts »[40]. Il semble que le présent grief doive s'interpréter plutôt comme reprochant au Tribunal l'absence de réponse à des arguments invoqués en première instance et revienne donc à invoquer une violation de l'obligation de motivation qui incombe au Tribunal[41].

80. Selon une jurisprudence bien connue, l'obligation de motivation incombant au Tribunal vise à permettre aux intéressés de connaître les raisons qui ont conduit celui-ci à adopter l'arrêt en question et à la Cour de disposer des éléments suffisants pour exercer son contrôle juridictionnel[42]. Le Tribunal n'est pas tenu de fournir un exposé qui suivrait, de manière exhaustive et un par un, tous les raisonnements articulés par les parties au litige et la motivation peut être implicite à condition qu'elle permette aux intéressés de connaître les raisons pour lesquelles le Tribunal n'a pas fait droit à leurs arguments et à la Cour de disposer des éléments suffisants pour exercer son contrôle[43].

81. D'emblée, je remarque que la présentation des moyens du recours devant le Tribunal, telle qu'elle figure au point 23 de l'arrêt attaqué, n'est pas contestée par la requérante dans le cadre du pourvoi.

40 Voir point 88 de l'arrêt attaqué et jurisprudence citée.

41 Voir arrêt du 12 décembre 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, point 58).

42 Voir arrêt du 7 juin 2018, Equipolymers e.a./Conseil (C-363/17 P, EU:C:2018:402, point 45).

43 Voir arrêt du 12 décembre 2024, DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, point 87 et jurisprudence citée).

82. L'argumentation développée par la République de Bulgarie devant le Tribunal en lien avec la question de la violation du principe de coopération loyale n'avait pas de caractère autonome [44], mais apparaissait, au contraire, comme une conséquence de la violation alléguée de la procédure qui aurait dû conduire à l'adoption de la décision litigieuse. Le Tribunal a donc pu légitimement examiner ce grief dans le cadre de l'examen du premier moyen tel qu'il l'avait renommé.

83. L'argumentation développée par la requérante présentait, de plus, la particularité d'être particulièrement sommaire [45]. Or, l'on ne saurait reprocher de répondre sommairement à une argumentation sommaire.

84. Ainsi, comme le fait valoir, à juste titre, la Commission, le Tribunal a pu juger, au point 49 de l'arrêt attaqué, que, « dans la mesure où la position de la Commission quant au nécessaire recouvrement des dépenses litigieuses lui avait été communiquée préalablement à la seconde réunion bilatérale et où l'ensemble des questions relatives à l'application [...] de l'article 54 du règlement nº 1306/2013 ont été débattues tout au long de la suite de la procédure d'apurement, y compris devant l'organe de conciliation, il ne saurait être considéré que les droits procéduraux de la République de Bulgarie ont été méconnus, pas plus que [...] le principe de coopération loyale ».

85. Ce faisant, le Tribunal a manifestement répondu à l'essence de l'argumentation développée aux points 104 à 108 [46] de la requête introductive d'instance, dès lors que la requérante y soutenait que c'est en raison de la méconnaissance de ses droits procéduraux découlant de l'article 54 du règlement nº 1306/2018 qu'il aurait été porté atteinte au principe de coopération loyale.

86. Partant, le cinquième grief doit, par conséquent, être rejeté comme étant non fondé.

5. Sur le sixième grief tiré d'une violation par le Tribunal de l'obligation de motivation

87. La République de Bulgarie reproche au Tribunal une motivation insuffisante de l'arrêt reposant essentiellement sur trois arguments. Ainsi, le Tribunal n'aurait pas pris en considération ni apprécié la lettre de la Commission produite par la requérante juste avant l'audience qui s'est tenue devant lui. Il n'aurait pas non plus répondu à l'argument tiré d'un changement de pratique de la part de la Commission. Enfin, le Tribunal n'aurait pas pris position sur les arguments tirés du règlement (UE, Euratom) 2020/2223 [47].

88. La Commission conclut au rejet de ce sixième grief.

89. En ce qui concerne la lettre, il résulte des points 17 à 22 de l'arrêt attaqué que cette offre de preuve, présentée par la République de Bulgarie la veille de l'audience devant le Tribunal, a été jugée recevable, de sorte que la lettre de la Commission reçue par la requérante le 12 mai 2022 a été versée aux débats. Cette lettre est par la suite visée dans les motifs de l'arrêt attaqué qui concernent l'analyse du premier moyen devant le Tribunal au point 53, dont il résulte que, selon l'appréciation du Tribunal, la République de Bulgarie n'a pas expliqué en quoi cette lettre était

[44] Je renvoie ici à l'intitulé du premier moyen tel qu'il découle de la requête introductive d'instance.

[45] Voir, par exemple, le point 108 de la requête introductive d'instance.

[46] Ainsi que l'a précisé la République de Bulgarie dans son mémoire en réplique.

[47] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité de l'Office européen de lutte antifraude (JO 2020, L 437, p. 49).

susceptible de venir au soutien de son argumentation. Ce faisant, le Tribunal a parfaitement mis la requérante en condition de comprendre les raisons pour lesquelles il ne faisait pas droit à son argument.

90. C'est également parce que, selon le Tribunal, la République de Bulgarie est restée en défaut d'expliquer la pertinence de cette lettre pour son recours qu'il n'a pas pris position sur la question du changement de pratique allégué de la Commission.

91. Ainsi, dès lors que – comme je l'ai rappelé [48] – il n'était pas exigé du Tribunal qu'il prenne position sur chacun des arguments avancés par la requérante dans le cadre de son recours, l'arrêt attaqué contient tous les éléments suffisants pour permettre à la République de Bulgarie de connaître les raisons pour lesquelles le Tribunal n'a pas fait droit à ses arguments relatifs à la lettre et au changement de pratique allégué de la Commission. La République de Bulgarie n'est donc pas fondée à soutenir que le Tribunal a méconnu son obligation de motivation.

92. Enfin, en ce qui concerne le point 48 du pourvoi, force est de constater que la République de Bulgarie n'est pas parvenue à expliquer de manière claire les raisons pour lesquelles elle considère que le considérant 29 du règlement 2020/2223 pourrait l'aider dans sa démonstration que l'arrêt attaqué doit être annulé. Une même conclusion s'impose au regard de l'invocation [49], par la République de Bulgarie, de l'article 2 de ce règlement, dont l'objet apparaît tout à fait étranger à la présente controverse [50]. Un tel argument n'apparaît donc pas susceptible d'influencer la solution du présent pourvoi.

93. Partant, c'est l'ensemble du grief tiré d'une violation, par le Tribunal, de l'obligation de motivation qui doit être rejeté.

V. Conclusion

94. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, et sans préjudice de l'examen du second moyen, je propose à la Cour de rejeter le premier moyen du pourvoi.

[48] Voir jurisprudence évoquée au point 80 des présentes conclusions.

[49] Voir point 48 de la requête en pourvoi.

[50] En effet, cet article ne fait que préciser les conditions d'entrée en vigueur du règlement 2020/2223.