CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JÁN MAZÁK
présentées le 29 mars 2007 [1]

I — Introduction

1. La principale question qu'il s'agit de traiter en l'espèce concerne le point de savoir si le droit communautaire fait obstacle à ce que les États membres renoncent à récupérer une aide financière et invoquent, à cette fin, le principe de la sécurité juridique, lorsque l'irrégularité matérielle commise par le bénéficiaire ressort d'une disposition communautaire qui n'a été ni communiquée à ce bénéficiaire ni publiée.

II — Cadre juridique

2. La décision de la Commission des Communautés européennes du 16 octobre 1995, concernant l'octroi d'un concours du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) pour un programme opérationnel dans le cadre de l'initiative communautaire PME, au bénéfice des zones éligibles au titre des objectifs 1 et 2 aux Pays-Bas [ci-après la «décision C(95) 1753»], dans la mesure où elle est pertinente en l'espèce, comporte les dispositions suivantes:

«*Article premier*

Le programme opérationnel PME Pays-Bas arrêté pour la période du 30 novembre 1994 au 31 décembre 1999 et décrit dans les annexes, qui comporte un ensemble cohérent de mesures pluriannuelles dans le cadre de l'initiative communautaire PME, au bénéfice des zones éligibles au titre des objectifs 1 et 2 aux Pays-Bas, est approuvé.

[...]

1 — Langue originale: l'anglais.

Article 6

Le concours communautaire concerne les dépenses liées aux opérations couvertes par ce programme qui auront fait l'objet, dans l'État membre concerné, de dispositions juridiques obligatoires et pour lesquelles les moyens financiers nécessaires auront été spécifiquement engagés au plus tard le 31 décembre 1999. La date limite pour la prise en compte des dépenses pour ces actions est fixée au 31 décembre 2001.

[...]

Article 9

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.»

3. En ce qui concerne la terminologie utilisée à l'article 6 de la décision C (95) 1753, la fiche n° 3 annexée à la décision 97/320/CE de la Commission, du 23 avril 1997, modifiant les décisions portant approbation des cadres communautaires d'appui, des documents uniques de programmation et des programmes d'initiative communautaire, adoptées à l'égard des Pays-Bas [2], prévoit que:

«Les 'dispositions juridiques obligatoires' et les 'engagements des moyens financiers nécessaires' sont les décisions prises par les bénéficiaires finals d'exécution des opérations éligibles et l'affectation des fonds publics correspondants. [...]

L'engagement au niveau de l'État membre doit comporter l'engagement contracté par le bénéficiaire final. Cet engagement doit être juridiquement contraignant et être accompagné de l'engagement financier, c'est-à-dire de l'engagement des moyens financiers publics nécessaires. [...]»

III — Procédure au principal et renvoi devant la Cour

A — *Contexte du litige*

4. En août 1999, la Stichting ROM-projecten (ci-après «ROM-projecten») a demandé l'oc-

2 — JO L 146, p. 7.

troi d'une subvention, dans le cadre du programme opérationnel PME — Initiative Pays-Bas, pour le projet intitulé «Kennis-kaart Medische Technologie en Life Science» (ci-après le «projet»).

5. Par une décision du 29 décembre 1999, le secrétaire d'État a accordé à ROM-projecten une subvention plafonnée à 200 000 NLG, soit 45,45 % du total des dépenses éligibles, qui était de 440 000 NLG.

6. Entre autres conditions, il était prévu que le projet devrait avoir été réalisé au 31 décembre 2000 et, en outre, que les dépenses effectuées avant le 1er janvier 2000 et après le 31 décembre 2000 ne seraient pas éligibles. Cependant, par une décision du 25 février 2000, le secrétaire d'État a donné son accord pour que la date de début du projet passe du 1er janvier 2000 au 1er novembre 1999. De plus, par une décision du 12 décembre 2000, le secrétaire d'État, agissant à la demande de ROM-projecten, a prorogé jusqu'au 30 juin 2001 le délai de déclaration des dépenses réalisées.

7. Par une décision du 11 juillet 2002, le secrétaire d'État a notamment fait savoir à ROM-projecten qu'elle n'avait pas respecté la condition posée par la Commission selon laquelle les engagements devaient avoir été pris avant le 31 décembre 1999 (ci-après la «condition de délai»). Le secrétaire d'État a soumis à la Commission la question de savoir si la subvention devait en conséquence être ramenée à zéro, ce à quoi les services de la Commission ont de façon informelle répondu par la négative. En attendant une confirmation en bonne et due forme par la Commission, le secrétaire d'État a, sous toutes réserves, fixé la subvention à 69 788 NLG.

8. Par une décision du 27 février 2003, le secrétaire d'État a (rétroactivement) fixé la subvention à zéro, parce qu'il était apparu que la Commission persistait à exiger que la condition de délai soit remplie. Le secrétaire d'État a encore demandé que soit remboursé le reliquat de 69 788 NLG.

9. Par une décision du 26 mai 2003, le secrétaire d'État a déclaré dépourvues de fondement les objections soulevées par ROM-projecten à l'encontre des deux décisions (les décisions du 11 juillet 2002 et du 27 février 2003).

10. Saisi ultérieurement d'un recours, le Rechtbank Roermond y a fait droit et a annulé la décision du 26 mai 2003. Il a aussi enjoint au secrétaire d'État d'adopter une nouvelle décision.

11. Cette décision a été adoptée le 16 août 2004. Cette décision confirmait la décision antérieure fixant la subvention à zéro au motif que ROM-projecten n'avait pas satisfait à la condition de délai.

12. ROM-projecten a attaqué la décision du 16 août 2004. Le College van Beroep voor het bedrijfsleven (juridiction administrative en matière commerciale et industrielle) (Pays-Bas) s'est demandé si le secrétaire d'État pouvait reprocher à ROM-projecten de n'avoir pas satisfait à la condition de délai contenue dans l'article 6 de la décision C (95) 1973. C'est dans ce contexte que le College van Beroep voor het bedrijfsleven a décidé de déférer les questions suivantes à la Cour pour qu'elle statue sur celles-ci à titre préjudiciel.

B — *Questions déférées*

«1) L'article 6 de la décision de la Commission du 16 octobre 1995, concernant l'octroi d'un concours du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) pour un programme opérationnel dans le cadre de l'initiative communautaire PME, au bénéfice de zones éligibles au titre des objectifs 1 et 2 aux Pays-Bas [C(95) 1753], constitue-t-il une disposition inconditionnelle et suffisamment précise pour être directement applicable dans l'ordre juridique national?

2) En cas de réponse affirmative à la première question:

L'article 249 CE doit-il être interprété en ce sens que l'article 6 de la décision précitée impose directement au justiciable ayant la qualité de bénéficiaire final de prendre des dispositions juridiques obligatoires et d'engager spécifiquement les moyens financiers nécessaires au plus tard le 31 décembre 1999?

3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question:

Considéré à la lumière des principes du droit communautaire, l'article 38, paragraphe 1, initio et sous h), du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels, laisse-t-il aux États membres une marge d'appréciation leur permettant de renoncer à la récupération pour violation d'une disposition lorsque le bénéficiaire de la subvention ne connaissait pas cette disposition et que cette ignorance ne peut lui être reprochée?»

C — *Procédure devant la Cour*

13. ROM-projecten et la Commission ont présenté des observations écrites. Lors de l'audience du 1er février 2007, le Royaume des Pays-Bas et la Commission ont présenté des observations orales.

IV — Appréciation

14. Les deux premières questions concernent, en fait, le point de savoir si une disposition contenue dans une décision de la Commission adressée à un État membre peut, à supposer qu'elle soit inconditionnelle et suffisamment précise (première question), être directement applicable au bénéficiaire final (deuxième question) ou, en d'autres termes, le point de savoir si un État membre peut opposer une telle disposition au bénéficiaire final, au titre de l'«effet direct inverse». La troisième question porte essentiellement sur l'obligation de récupérer des aides indûment payées, dans la mesure où elle est contraire au principe de la sécurité juridique.

15. Les questions sont soulevées dans un contexte où le montant de la subvention accordée a été fixé rétroactivement à zéro et où le remboursement a été ordonné. Ces mesures ont été prises au motif que le bénéficiaire n'avait pas satisfait à la condition de délai énoncée à l'article 6 de la décision C (95) 1753.

16. Comme il ressort de la décision de renvoi, il est constant que, en l'espèce, la condition de délai énoncée par la décision C (95) 1753 ne figurait pas dans la décision nationale accordant la subvention ou dans les conditions, obligations et prescriptions qui lui étaient associées. Ni le formulaire de demande ni les documents qui l'accompagnaient ne comportaient non plus aucune référence à cette condition.

17. En outre, la décision C(95) 1753 n'a pas été publiée au Journal officiel.

18. La juridiction de renvoi conclut donc que le bénéficiaire concerné n'avait pas connaissance de la disposition en cause et que, selon elle, cette ignorance ne peut lui être reprochée.

19. Eu égard au contexte dans lequel les questions sont soulevées, nous estimons préférable de commencer par la troisième question. De plus, à notre avis, il suffira d'examiner uniquement cette question, sous une forme légèrement remaniée.

20. Ensuite, nous faisons observer que la référence à l'article 38, paragraphe 1, sous h), du règlement (CE) nº 1260/1999 [3] est un élément central de la troisième question, tandis que la Commission considère que le «règlement de coordination» constitue le cadre juridique pertinent [4]. Sur ce point, nous partageons l'avis de la Commission, eu égard à l'article 52, paragraphe 1, du règlement nº 1260/1999. Cependant, cela fait peu de différence dans le contexte de la question posée, puisque, quelle que soit la disposition appliquée, les États membres sont, d'une façon ou d'une autre, tenus de prendre des mesures en cas d'irrégularités.

21. Comme la juridiction de renvoi l'explique, en droit néerlandais, le principe de la sécurité juridique implique qu'une telle condition au versement d'une subvention, qui revêt le caractère d'une charge, ne peut être opposée au bénéficiaire que s'il en a été informé à l'avance.

22. Cette exigence découle également du code de droit administratif néerlandais (Algemene Wet Bestuursrecht). Comme la juridiction de renvoi l'indique, l'article 4:37 de ce code, lu en combinaison avec l'article 4:38, paragraphes 1 et 2, de ce même code, exige qu'une obligation attachée à une subvention soit inscrite soit dans une disposition légale, soit dans la décision d'octroi.

23. En vertu du même code, une subvention peut aussi être accordée directement sur la base d'un programme adopté par la Commission. Dans ce cas, une base juridique spécifique n'est pas nécessaire. Cependant, la condition de délai n'est pas mentionnée pour la catégorie de projets dont relève celui de ROM-projecten.

24. Par conséquent, du point de vue du seul droit néerlandais, la condition de délai ne peut être opposée au bénéficiaire.

25. La question est donc de savoir si le droit communautaire prévoit l'obligation de lui opposer cette condition ou, en d'autres termes, si le principe de la sécurité juridique fait obstacle à la récupération de l'aide financière en cause.

3 — Règlement du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO L 121, p. 1). Ce règlement a abrogé les règlements (CEE) nº 2052/88 du Conseil, du 24 juin 1988, concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (JO L 185, p. 9), et (CEE) nº 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement nº 2052/88 (JO L 374, p. 1), avec effet au 1er janvier 2000 (voir son article 54).

4 — Règlement nº 4253/88, tel que modifié par le règlement (CEE) nº 2082/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 20), en particulier son article 23, paragraphe 1. Il est également fait référence à l'article 5 du règlement (CE) nº 1681/94 de la Commission, du 11 juillet 1994, concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (JO L 178, p. 43), tel que modifié par le règlement (CE) nº 2035/2005 de la Commission, du 12 décembre 2005 (JO L 328, p. 8).

26. Ce n'est pas la première fois que la Cour doit examiner des questions concernant la récupération de montants indûment versés en vertu du droit communautaire.

27. Premièrement, selon une jurisprudence constante, en l'absence de dispositions du droit communautaire, les litiges relatifs à la récupération de montants indûment versés en vertu du droit communautaire doivent être tranchés par les juridictions nationales, en application de leur droit national, sous réserve des limites qu'impose le droit communautaire, en ce sens que les modalités prévues par le droit national ne peuvent aboutir à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la récupération de l'aide indue et que l'application de la législation nationale doit se faire d'une façon non discriminatoire par rapport aux procédures visant à trancher des litiges nationaux du même type [5].

28. Deuxièmement, le principe de la sécurité juridique fait partie du droit communautaire. Sur ce point, nous renvoyons à l'arrêt Huber [6]. Dans cette affaire, qui concernait un programme d'aide national financé partiellement par la Communauté dans le contexte de la politique agricole commune, la Cour a déclaré que le droit communautaire ne s'opposait pas à ce qu'il soit fait application du principe de la sécurité juridique aux fins d'exclure la répétition de montants indûment versés, étant donné que ce principe fait partie de l'ordre juridique communautaire.

29. Troisièmement, en vertu du droit communautaire, le principe de la sécurité juridique, qui est un principe fondamental, implique qu'une réglementation doit permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose [7].

30. Comme nous l'avons dit, l'application du droit national ne doit pas rendre la récupération de l'aide indue pratiquement impossible ou excessivement difficile. En outre, il doit être appliqué sans discrimination par rapport aux procédures nationales du même type. Ce principe implique que l'intérêt de la Communauté soit pris en considération [8].

31. À notre avis, la conclusion à laquelle la juridiction de renvoi est parvenue, à savoir que, en droit néerlandais, le principe de la sécurité juridique fait obstacle à ce que le secrétaire d'État oppose la condition de délai à ROM-projecten, parce que le bénéficiaire

5 — Arrêt du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor e.a. (205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, point 19).

6 — Arrêt du 19 septembre 2002 (C-336/00, Rec. p. I-7699, point 56 et jurisprudence citée).

7 — Voir, par exemple, arrêt du 1er octobre 1998, Royaume-Uni/Commission (C-209/96, Rec. p. I-5655, point 35).

8 — Voir arrêt Deutsche Milchkontor e.a., précité à la note 5, point 32.

n'avait pas été informé de cette condition et que, en outre, on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait vérifié le contenu de la décision C(95) 1753 d'une quelque autre manière, ne porte pas atteinte au principe d'effectivité ou au principe d'équivalence.

32. Puisque le bénéficiaire n'avait pas connaissance de la disposition en cause et que cette ignorance ne peut lui être reprochée, le droit communautaire ne fait pas obstacle à l'application du principe de la sécurité juridique.

33. Enfin, nous faisons observer qu'il est possible que, au cas où l'irrégularité est imputable à l'État membre concerné, ce dernier peut être tenu financièrement responsable des montants non récupérés.

V — Conclusion

34. Pour les motifs qui précèdent, nous estimons que la Cour devrait répondre dans les termes suivants aux questions déférées par le College van Beroep voor het bedrijfsleven:

«Le droit communautaire ne fait pas obstacle à ce qu'un État membre applique le principe de la sécurité juridique pour renoncer à la récupération d'une aide en raison de la violation d'une disposition lorsque le bénéficiaire de la subvention n'avait pas connaissance de cette disposition et que cette ignorance ne peut lui être reprochée.»