

Version anonymisée

Traduction

C-447/20 - 1

Affaire C-447/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

22 septembre 2020

Juridiction de renvoi :

Supremo Tribunal Administrativo (Portugal)

Date de la décision de renvoi :

1^{er} juillet 2020

Partie requérante :

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP)

Partie défenderesse :

LM

**SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO (COUR ADMINISTRATIVE
SUPRÊME, PORTUGAL)**

[omissis]

Les juges de la section du contentieux fiscal du Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême, Portugal) décident :

I. Rétroactes

1- L'INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS, I. P. (Institut de financement de l'agriculture et de la pêche, Portugal, ci-après le « requérant »), a introduit un recours contre le jugement du 23 octobre 2018 du Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (tribunal administratif et fiscal de Porto, Portugal) qui, en se basant sur l'expiration du délai de prescription de quatre ans, a

accueilli l'opposition formée par LM, contribuable n° [omissis] (ci-après la « défenderesse »), contre la procédure d'exécution fiscale n° [omissis], relative à des dettes d'un montant de 29 917,67 euros résultant d'aides indûment perçues par cette dernière dans le cadre du programme opérationnel AGRO[. Le requérant] présente à cette fin les arguments et conclusions suivants :

1. L'exécution fiscale en cause concerne l'exécution de l'acte administratif pris par le requérant en date du 30 avril 2010, conformément au Código de Procedimento Administrativo (code de procédure administrative) de 1991 (ci-après le « CPA ») en vigueur à l'époque, qui impose à la défenderesse de lui payer la somme qui y est liquidée (ci-après l'« acte administratif initial »).
2. L'exécution fiscale en cause a été engagée conformément aux dispositions combinées des articles 149 et 155 CPA et de l'article 148, paragraphe 2, du Código de Procedimento e de Processo Tributário (code de procédure et de contentieux fiscal, ci-après le « CPPT »), en vue d'exécuter l'acte administratif exécutoire par le recouvrement de la somme due par la défenderesse en vertu dudit acte.
3. Dès lors que l'acte administratif en cours d'exécution a été pris le 30 avril 2010, ce n'est qu'à cette date que la créance (exécutoire) et la dette (exigible) sont nées, respectivement dans la sphère juridique du requérant et dans celle de la défenderesse.
4. De même, comme l'acte administratif en cours d'exécution a été pris le 30 avril 2010 et que ce n'est qu'à cette date que la créance (exécutoire) et la dette (exigible) sont nées, respectivement, dans la sphère juridique du requérant et dans celle de la défenderesse, tout éventuel délai de prescription de la créance exécutoire du requérant ou de la dette exigible de la défenderesse n'a pu commencer à courir qu'à partir de cette date (30 avril 2010) et ce, au simple motif que ni l'une, ni l'autre n'étaient encore nées dans les sphères juridiques respectives des parties (celles-ci ne naissant qu'en vertu de l'adoption de l'acte administratif concerné par l'exécution fiscale en cause). **[Or. 2]**
5. Dès lors que l'exécution fiscale en cause porte sur l'acte administratif initial, la capacité à connaître de la prétendue « prescription » de la « dette faisant l'objet de l'exécution », à l'analyser et à statuer implique de connaître, d'analyser et de statuer sur un ensemble de faits relatifs à la légalité de la constitution, de la modification ou de l'extinction de la créance du requérant concernée (qui correspond à la « dette faisant l'objet de l'exécution »).
6. Dès lors que le fait de connaître de la prétendue « prescription » de la « dette faisant l'objet de l'exécution », de l'apprécier et de statuer sur celle-ci implique de connaître, d'analyser et de statuer sur un ensemble

de faits relatifs à la légalité de la constitution, de la modification ou de l'extinction de la créance du requérant concernée par cette prescription (qui correspond à la « dette faisant l'objet de l'exécution »), la compétence matérielle pour ce faire appartiendrait (sic) * [à la section] du « contentieux administratif » du tribunal administratif et fiscal.

7. Dans cette mesure, le premier juge a violé les dispositions de l'article 44, paragraphe 1, du Estatuto dos Tribunais Administrativos [e] Fiscais (statut des juridictions administratives et fiscales), en ce qu'il s'est déclaré compétent *ratione materiae* pour connaître, apprécier et statuer sur la prescription de l'obligation de paiement de la somme faisant l'objet de l'exécution, que la défenderesse doit au requérant en vertu d'un acte administratif pris au titre du CPA (c'est-à-dire la « dette faisant l'objet de l'exécution », équivalente à la créance correspondante du requérant), ce qui a influencé le jugement attaqué.
8. L'article 3, paragraphe[s] 1[et 3], du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, L 321, p. 1) prévoit spécifiquement et expressément que « [l]e délai de prescription des poursuites est de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité visée à l'article 1^{er} paragraphe 1. Toutefois, les réglementations sectorielles peuvent prévoir un délai inférieur qui ne saurait aller en deçà de trois ans. [...] La prescription des poursuites est interrompue par tout acte, porté à la connaissance de la personne en cause, émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité. Le délai de prescription court à nouveau à partir de chaque acte interruptif. [...] 3. Les États membres conservent la possibilité d'appliquer un délai plus long que celui prévu respectivement au paragraphe 1 et au paragraphe 2 ». (souligné et mis en gras par nos soins)
9. Par ailleurs, l'article 3 du règlement n° 2988/95 ne fixe aucune règle en matière de prescription des créances et des dettes.
10. Dès lors que l'article [3] du règlement n° 2988/95 ne fixe aucune règle en matière de prescription des créances et des dettes, il n'est pas applicable à l'affaire qui nous occupe.
11. En l'espèce, dès lors que, pour connaître, apprécier et statuer sur la prétendue prescription de la « dette faisant l'objet de l'exécution », le premier juge a fait application de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95, qui s'applique spécifiquement et expressément en matière de prescription des poursuites et non en matière de

* N.d.t. : Adverbe utilisé par la juridiction de renvoi.

prescription des créances et des dettes, ledit juge a erronément déterminé [Or. 3] la règle de droit applicable à la prétendue prescription de la « dette faisant l'objet de l'exécution » fiscale en cause, ce qui a influencé le jugement attaqué.

12. Dès lors que, dans son recours, l'actuelle défenderesse n'a pas fait valoir :

- le type de prescription auquel elle se référait (prescription des poursuites administratives ou prescription de la dette faisant l'objet de l'exécution) ;
- la disposition légale prévoyant ladite prescription ;
- les faits qui, selon elle, justifiaient que la prescription alléguée soit considérée comme acquise aux fins de l'extinction de la créance faisant l'objet de l'exécution ou de l'obligation pécuniaire dont l'exécution fiscale en cause poursuit le recouvrement ;

le premier juge ne pouvait ni connaître, ni statuer sur cette question (les éléments nécessaires à son appréciation faisant totalement défaut), ni, a fortiori, pallier des lacunes aussi manifestes comme il l'a fait dans le jugement attaqué, par lequel il a connu, apprécié et jugé des faits relatifs à l'instruction des poursuites administratives afin de statuer sur la prétendue prescription de la « dette faisant l'objet de l'exécution ».

13. En connaissant d'une affaire dont il ne pouvait pas connaître (dès lors qu'il s'agit d'une question inhérente à la légalité d'un acte administratif relatif à la constitution, la modification ou l'extinction de la créance en cours d'exécution, ce qui relève de la compétence matérielle de la section du contentieux administratif du tribunal administratif et fiscal, que nous avons déjà abordée) et en palliant les insuffisances manifestes de la requête relatives à la prétendue prescription de la « dette faisant l'objet de l'exécution », le premier juge a violé les dispositions de l'article 615, paragraphe 1, sous d), du Código de Processo Civil (code de procédure civile), ce qui a influencé le jugement attaqué.

14. Dès lors que l'irrégularité sur laquelle repose l'acte administratif concerné par l'exécution fiscale en cause consiste en « *l'absence de confirmation* [lors des poursuites administratives] *des paiements effectués à la société ABISTRAL* », il apparaît clairement que, pour vérifier la prétendue « prescription » de la « dette faisant l'objet de l'exécution », il importait de déterminer la date à laquelle cette irrégularité (à savoir l'absence de démonstration, par la bénéficiaire actuellement défenderesse, des paiements effectués à son fournisseur

de biens ou de services, à savoir la société ABISTRAL) avait eu lieu afin de fixer le *dies a quo* du délai de prescription, étant entendu que la constatation du paiement pour « reprise de pierres » allégué a nécessairement dû intervenir à une date postérieure :

- à la date de la conclusion du contrat de fourniture de biens ou de services entre la défenderesse et la société ABISTRAL LDA (le 15 février 2020), voire ;
- à la date d'achèvement des travaux convenus entre la défenderesse et la société ABISTRAL LDA ;

et ce, en vertu des dispositions de la clause B des CONDITIONS GENERALES du contrat d'octroi d'une aide constatées au premier motif en fait du jugement attaqué. [Or. 4]

15. Cela étant, les faits dont le premier juge a pris connaissance et qu'il a appréciés et jugés dans le jugement attaqué ne permettent pas de déterminer à quelle date la défenderesse aurait dû rapporter cette preuve dans le cadre des poursuites administratives, de sorte que, en tout état de cause, la « date de la réalisation de l'irrégularité » visée à l'article 3 du règlement n° 2988/95 pouvait difficilement être pertinente aux fins de connaître, d'apprécier et de statuer sur une éventuelle *prescription des poursuites*, dont il n'est pas et dont il ne saurait être question dans la présente affaire, dès lors que

- la défenderesse ne l'a pas invoquée ;
- et, même à considérer qu'elle l'ait invoquée,
- le premier juge n'aurait pu en connaître, dès lors qu'il s'agit d'une question relative aux circonstances de l'instruction des poursuites administratives, pour laquelle il n'était pas compétent *ratione materiae*.

16. Par ailleurs, le fait est que la date de conclusion du contrat de fourniture de biens ou de services entre la défenderesse et la société ABISTRAL LDA (le 15 février 2020) était totalement dénuée d'intérêt aux fins de connaître, d'apprécier et de statuer sur la prétendue « prescription » de la « dette faisant l'objet de l'exécution » visant à réaliser la créance exécutoire du requérant correspondante, puisque cette date ne pouvait être prise en considération pour la prise de cours du délai de prescription de cette dette et qu'il fallait plutôt retenir à cette fin la date de constitution de la créance dans la sphère juridique du requérant ou la date à partir de laquelle cette créance pouvait être exécutée (à savoir le 30 avril 2010), qui correspond à la date d'adoption de l'acte administratif initial.

17. Par conséquent,

- en omettant de connaître, d'apprécier et de juger des faits pertinents en matière de prescription dans la motivation en fait du jugement attaqué, à savoir, plus précisément, les faits relatifs à la date à laquelle la défenderesse aurait dû rapporter, dans le cadre des poursuites administratives, la preuve du paiement pour « reprise de pierres » allégué ;
- en retenant, dans le jugement attaqué, la date de conclusion du contrat de fourniture de biens ou de services entre la défenderesse et la société ABISTRAL LDA (le 15 février 2020) comme date de prise de cours du délai de prescription de la « dette faisant l'objet de l'exécution » visant à réaliser la créance exécutoire correspondante du requérant, dette qui, à cette date, n'était pas encore constituée dans la sphère juridique de ce dernier (comme nous l'avons indiqué, celle-ci n'a été constituée que par l'adoption de l'acte administratif initial le 30 avril 2020) ;

le premier juge a commis une erreur dans l'appréciation des éléments de preuve, ce qui a d'autant plus influencé la décision attaquée que cette appréciation était exclusivement fondée sur la connaissance, l'appréciation et le jugement de faits relatifs à l'instruction des poursuites administratives. [Or. 5]

Par ces motifs, le requérant conclut à ce qu'il plaise à la cour de céans accueillir toutes les demandes fondées sur les arguments développés dans le présent recours, faire droit audit recours en réformant le jugement attaqué et, statuant à nouveau, déclarer l'opposition en cause non fondée.

2 -La défenderesse, LM, a présenté un mémoire en défense aboutissant aux conclusions suivantes :

- 1 - Après avoir notifié à la défenderesse une invitation à présenter ses conclusions, le requérant a ajouté en page 13 de son mémoire un passage qui ne figurait pas dans son argumentation initiale et qui doit être réputé non écrit, tout comme les conclusions qu'il en tire (point 15, à partir de « de sorte que » et jusqu'à la fin de ce point).
- 2 - Le jugement attaqué **doit être confirmé**, dès lors qu'il consacre une interprétation et une application au cas d'espèce justes et rigoureuses des règles de droit et des principes juridiques pertinents et qu'il ne saurait faire l'objet d'aucune critique.
- 3 - Les arguments du requérant relatifs à l'incompétence du premier juge *ratione materiae* sont erronés et sont même en contradiction avec d'autres positions qu'il a précédemment adoptées lors de procès

antérieurs en considérant que les juridictions fiscales étaient compétentes, comme dans le mémoire en défense qu'il a présenté dans le cadre du procès n° [omissis] suivi devant le Tribunal Central Administrativo do Norte (tribunal central administratif du Nord, Portugal) [omissis].

- 4 - L'article 148, paragraphe 2, CPPT, prévoit que les dettes à l'égard de personnes morales de droit public dues en vertu d'un acte administratif peuvent être recouvrées par la procédure d'exécution fiscale, ce qui, conformément à une interprétation et une application correctes de cette norme, implique que le premier juge est la juridiction compétente *ratione materiae* et donne tort au requérant.
- 5 - Les arguments invoqués par le requérant relatifs à une prétendue erreur dans la détermination de la règle de droit applicable sont également dénués de fondement, dès lors que la dette faisant l'objet de l'exécution concerne une aide attribuée le 13 février 2002 au titre du programme AGRO/Mesure 5 « Prévention et reconstitution du potentiel de production agricole » cofinancé par le FEOGA.
- 6 - Il a été démontré que la prétendue irrégularité reprochée à la défenderesse a eu lieu le 15 février 2002, alors que le requérant ne lui a envoyé un courrier recommandé portant à sa connaissance le manquement allégué et le délai d'exercice du droit à être préalablement entendu qu'en date du 26 février 2006, ledit courrier étant réceptionné le 1^{er} mars 2006. **[Or. 6]**
- 7- En outre, le requérant n'a envoyé le courrier contenant la décision finale que beaucoup plus tard, à une date qui ne ressort pas des faits établis mais qui, selon le requérant, serait le 30 avril 2010.
- 8- Or, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative aux dispositions du règlement n° 2988/95 et, plus précisément, à son article 3, paragraphe 1, le délai de prescription des poursuites, c'est-à-dire quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité, s'applique à la prescription de la dette faisant l'objet de l'exécution, qui est acquise au plus tard le jour où un délai égal au double du délai de prescription arrive à expiration sans que l'autorité compétente ait prononcé une sanction.
- 9- L'application de ce délai est due au fait que la Cour et la cour de céans ont considéré que le droit interne ne prévoit pas spécifiquement de délai à cet égard, de sorte qu'il y a lieu d'appliquer celui prévu à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95.
- 10- La prétendue infraction à l'origine de la procédure d'exécution aurait été réalisée le 15 février 2002, mais la requérante n'a pourtant été

invitée à exercer le droit d'être préalablement entendue que le 1^{er} mars 2006, c'est-à-dire plus de quatre ans après qu'elle a censément eu lieu.

- 11- Même à considérer que les poursuites et la dette ne soient pas prescrites à l'expiration du délai de quatre ans, leur prescription demeurerait acquise en vertu du délai maximum de huit ans : en effet, d'après les allégations du requérant, la décision finale aurait été envoyée à la défenderesse le 30 avril 2010, c'est-à-dire alors que plus de huit ans se sont écoulés depuis la réalisation de la prétendue infraction.
- 12- Eu égard à ce qui a été exposé ci-dessus, il convient également de rejeter le grief tiré du fait que le premier juge aurait statué *ultra petita* ainsi que le grief tiré d'une erreur d'appréciation des éléments de preuve, le jugement n'étant susceptible d'aucune critique.
- 13- En effet, les éléments produits dans le cadre du procès, à savoir, plus précisément, les documents et les dépositions des témoins, ont permis au premier juge de forger sa conviction et de juger les faits exposés au point 2 établis, en ce sens que, si une quelconque irrégularité a été commise, il est certain qu'elle a eu lieu lorsque les parties ont conclu l'« accord » prévoyant le paiement des travaux par la reprise des pierres résultant de la démolition des constructions présentes dans la Quinta da Ribeira visée par le projet cofinancé.

Par ces motifs, il convient de déclarer les arguments du requérant non fondés et de conserver le jugement attaqué en l'état.

3- L'avocat général adjoint près la cour de céans a rendu un avis concluant au rejet du recours et à la confirmation du [Or. 7] jugement attaqué, aux motifs que la prétendue nullité du jugement ne se vérifie pas davantage que l'incompétence du premier juge pour apprécier le litige et que l'analyse de la jurisprudence de la cour de céans en la matière impose de considérer la dette prescrite.

4- [omissis] [I] y a lieu de statuer.

II. Motivation

1. En fait

Le jugement attaqué constate les faits suivants :

- 1) Le 13 février 2002, le requérant et la défenderesse ont conclu un contrat d'octroi d'une aide au titre du programme AGRO/Mesure 5 « Prévention et reconstitution du potentiel de production agricole » cofinancé par le FEOGA [omissis].

- 2) Le 15 février 2002, ABISTRAL –Construções e Terraplanagens, Lda. et la défenderesse ont constaté un « accord » par écrit [omissis].
- 3) Le 26 février 2006, une lettre officielle, libellée de la manière suivante, a été adressée à la défenderesse par courrier recommandé avec accusé de réception : « [...] Affaire : PROJ. [omissis] – AGRO MED.5 [...] Audition préalable conformément aux articles 100 et 101 CPA [...] Conformément aux conclusions de la visite de contrôle comptable réalisée dans le cadre de l'application des règles propres à l'octroi de la mesure en cause, nous avons constaté une situation de manquement à la législation applicable. Les sommes relatives aux postes suivants ne sont pas éligibles : 1) Dépenses de main-d'œuvre relatives au mari de la bénéficiaire ; 2) Dépenses relatives à la reprise des pierres provenant de la démolition de la construction, dès lors qu'il n'existe aucun moyen de les vérifier ; 3) Paiements à "Abistral", faute d'envoi d'un document bancaire attestant l'encaissement effectif des chèques, le paiement effectif n'étant dès lors pas démontré [...]. Par conséquent, conformément aux articles 100 et 101 CPA et aux fins de ces dispositions, nous vous notifions notre intention d'engager des poursuites en vue d'adapter la subvention par le retrait des postes non éligibles, étant entendu qu'il vous est encore loisible de communiquer par écrit les informations qui vous paraîtront opportunes dans un délai de dix jours ouvrables prenant cours à partir de la date de réception de la présente lettre [...] » [omissis]. **[Or. 8]**
- 4) La défenderesse a signé l'accusé de réception visé au point 3) en date du 1^{er} mars 2006 [omissis].
- 5) Le 17 mars 2006, le requérant a réceptionné la réponse de la défenderesse à la lettre officielle visée au point 3) [omissis].
- 6) Le requérant a envoyé à la défenderesse une lettre officielle libellée comme suit : « [...] Projet n° [omissis] [...] Au terme de la phase d'instruction des poursuites administratives relatives à l'affaire identifiée ci-dessus, il convient d'adopter la décision finale, que nous prenons pour les motifs et dans les termes suivants : La candidature au projet sous rubrique a été approuvée le 20 décembre 2001[. L]e contrat d'octroi d'aides, portant sur un investissement de 145 080,36 euros correspondant à une subvention de 108 810,27 euros, a été conclu le 7 mars 2002. À la suite de l'audit du projet sous rubrique, qui relève du plan annuel de contrôle de premier niveau pour l'année 2003, [...] vous avez été informée, par lettre officielle [omissis] du 23 février 2006 (au contenu de laquelle nous nous référons intégralement), de manquements à la législation applicable à la mesure n° 5 du programme AGRO, décelées dans le cadre des actions de contrôle physique et comptable, et, par conséquent, de l'inéligibilité des dépenses mentionnées dans ladite lettre. Votre lettre [...] en réponse à

la lettre officielle [...] a été réceptionnée le 17 mars 2006 [...] » [omissis].

- 7) Le 23 juin 2011, le requérant a envoyé à la requérante la lettre officielle n° [omissis] en vue du paiement volontaire du montant indiqué au point 6) [omissis].
- 8) Le 8 août 2012, le service des finances n° 1 de Porto a engagé la procédure d'exécution fiscale n° [omissis] relative à des dettes d'un montant de 29 917,67 euros résultant d'aides indûment perçues dans le cadre du programme opérationnel POAGRO [omissis]
- 9) Le 9 octobre 2012, le dossier a été déposé au service des finances n° 1 de Porto [omissis].

2. Questions à résoudre

Il convient de déterminer si l'opposition à exécution fiscale constitue la voie procédurale adéquate pour connaître de la prescription des poursuites en remboursement d'aides financières indûment versées et, dans l'affirmative, de déterminer le délai applicable à cette prescription ainsi que ses règles de calcul. [Or. 9]

3. En droit

La réponse aux questions exige d'éclaircir des points de droit portugais et de droit de l'Union.

3.1. Les règles applicables

3.1.1. Le droit de l'Union

Le règlement n° 2988/95 dispose :

[...]

« Article 3

1. *Le délai de prescription des poursuites est de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité visée à l'article 1^{er} paragraphe 1. Toutefois, les réglementations sectorielles peuvent prévoir un délai inférieur qui ne saurait aller en deçà de trois ans.*

Pour les irrégularités continues ou répétées, le délai de prescription court à compter du jour où l'irrégularité a pris fin. Pour les

programmes pluriannuels, le délai de prescription s'étend en tout cas jusqu'à la clôture définitive du programme.

La prescription des poursuites est interrompue par tout acte, porté à la connaissance de la personne en cause, émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité. Le délai de prescription court à nouveau à partir de chaque acte interruptif.

Toutefois, la prescription est acquise au plus tard le jour où un délai égal au double du délai de prescription arrive à expiration sans que l'autorité compétente ait prononcé une sanction, sauf dans les cas où la procédure administrative a été suspendue conformément à l'article 6 paragraphe 1.

2. *Le délai d'exécution de la décision prononçant la sanction administrative est de trois ans. Ce délai court à compter du jour où la décision devient définitive.*

Les cas d'interruption et de suspension sont réglés par les dispositions pertinentes du droit national.

3. *Les États membres conservent la possibilité d'appliquer un délai plus long que celui prévu respectivement au paragraphe 1 et au paragraphe 2 ».*

(...)

3.1.2. Le droit national

Le Decreto Lei n.º 163 A/2000, de 27 de julho (décret-loi 163-A/2000 du 27 juillet 2000), qui constitue la base législative de la Portaria n.º 84/2001, de 8 de fevereiro (ordonnance n.º 84/2001, du 8 février 2001) portant approbation du règlement d'application de la mesure n.º 5 « Prévention et reconstitution du potentiel de production agricole » [Or. 10] relevant de l'article 33, douzième tiret, du règlement (CE) n.º 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO 1999, L 160, p. 80), dispose :

« [...]

Article 11

Résiliation ou modification unilatérale du contrat par l'IFADAP

1. *L'IFADAP peut résilier unilatéralement le contrat en cas de manquement du bénéficiaire à l'une de ses obligations ou en cas de*

défaut ou de disparition, imputable au bénéficiaire, d'une des conditions d'octroi de l'aide.

- 2. En cas de manquement du bénéficiaire, l'IFADAP peut également modifier unilatéralement le contrat, notamment en ce qui concerne le montant des aides, pour autant que cette modification soit justifiée au regard des conditions de mise en œuvre du projet concrètement constatées ou de l'absence ou de l'insuffisance des pièces justificatives ».*

Article 12

Remboursements des aides et des dépenses

- 1. En cas de résiliation du contrat par l'IFADAP, le bénéficiaire a l'obligation de rembourser les sommes perçues au titre de l'aide, majorées d'intérêts calculés au taux légal à compter de la date à laquelle ces sommes ont été mises à sa disposition, sans préjudice d'autres sanctions prévues par la loi.*
- 2. Le remboursement prévu au paragraphe précédent doit être effectué dans les 15 jours suivant la communication de la résiliation, le bénéficiaire étant expressément averti à cette fin.*
- 3. Faute de remboursement par le bénéficiaire dans le délai prévu au paragraphe précédent, les sommes dues sont majorées d'une surtaxe moratoire calculée au taux de 2 % à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au remboursement effectif.*
- 4. Dans la situation visée au paragraphe précédent, le bénéficiaire a en outre l'obligation de payer à l'IFADAP les frais occasionnés par les dépenses extrajudiciaires de recouvrement des montants dus, à concurrence de 10 % de la valeur totale des sommes perçues par le bénéficiaire.*
- 5. Les dispositions des paragraphes précédents s'appliquent en cas de modification unilatérale du contrat prévoyant une obligation de remboursement des sommes perçues, le pourcentage visé au paragraphe 4 étant appliqué au montant à rembourser.*

[...]

Article 15

Titre exécutoire

Le certificat de dette émis par l'IFADAP constitue un titre exécutoire.

[...] »

Le CPA dispose :

« Article 163

Actes annulables et régime d'annulation

1. *Les actes administratifs portant atteinte à des principes ou à d'autres règles de droit applicables pour lesquels aucune autre sanction n'est prévue en cas de violation peuvent être annulés. [Or. 11]*
2. *L'acte annulable produit des effets juridiques qui peuvent être rétroactivement mis à néant si l'acte est annulé par une décision des juridictions administratives ou de l'administration elle-même.*
3. *Les actes annulables peuvent être contestés devant l'administration proprement dite ou devant la juridiction administrative compétente, dans les délais prévus par la loi.*

[...]

Article 179

Exécution des obligations pécuniaires

1. *Lorsque, en vertu d'un acte administratif, des prestations pécuniaires doivent être versées à une personne morale publique ou sur ordre de cette dernière, il convient de recourir, à défaut de paiement volontaire dans le délai imparti, à la procédure d'exécution fiscale, conformément aux dispositions de la législation relative à la procédure fiscale.*
2. *Aux fins des dispositions du paragraphe précédent, l'organe compétent délivre, conformément aux dispositions légales, un certificat ayant valeur de titre exécutoire, qu'il transmet au service compétent de l'administration fiscale avec le dossier administratif ».*

Le Código do Processo nos Tribunais Administrativos (code de procédure des juridictions administratives, ci-après le « CPTA ») dispose :

« Article 58

Délais

1. *Sauf disposition légale contraire, la contestation des actes nuls n'est soumise à aucun délai et celle des actes annulables doit intervenir dans un délai de :*
 - a) *Un an, lorsqu'elle est introduite par le ministère public ;*

- b) *Trois mois, dans tous les autres cas.*
2. *Sans préjudice des dispositions de l'article 59, paragraphe 4, les délais établis au paragraphe précédent sont calculés conformément à l'article 279 du code civil, l'échéance des délais expirant pendant les vacances judiciaires ou à une date à laquelle les juridictions sont fermées étant repoussée au premier jour ouvrable suivant.*
3. *En dehors du délai prévu au paragraphe 1, sous b), la contestation est recevable :*
- a) *En cas de survenance d'une cause légitime d'empêchement, dans les conditions prévues par la loi relative à la procédure civile ;*
- b) *Lorsqu'il est démontré conformément au principe contradictoire que, dans l'espèce considérée, le dépôt de la requête en temps utile ne saurait être exigé d'un citoyen normalement diligent en raison d'un comportement de l'administration induisant l'intéressé en erreur, dans un délai de trois mois à compter de la date de cessation de l'erreur ; ou*
- c) *Lorsque moins d'un an s'est écoulé depuis l'adoption de l'acte ou sa publication, si celle-ci est obligatoire, et que le retard doit être jugé excusable compte tenu de l'ambiguïté du cadre normatif applicable ou des difficultés, dans l'espèce considérée, à identifier l'acte attaqué ou à déterminer son statut d'acte administratif ou de norme.*
4. *(abrogé) »*

Le CPPT dispose :

« Article 148

Champ d'application de l'exécution fiscale

1. *La procédure d'exécution fiscale inclut le recouvrement forcé des dettes suivantes :*

[...] **[Or. 12]**

2. *Peuvent également être recouvrées par la procédure d'exécution fiscale, dans les cas et selon les conditions expressément prévus par la loi :*
- a) *Les autres dettes à l'égard de l'État et d'autres personnes morales de droit public dues en vertu d'un acte administratif ;*
- b) *Les remboursements ou répétitions.*

Article 204

Motifs de l'opposition à l'exécution

1. *L'opposition ne peut être fondée que sur l'un des motifs suivants :*

[...]

d) *La prescription de la dette faisant l'objet de l'exécution ; [...]* »

4. Sur la voie de recours adéquate et le calcul du délai

Le requérant commence par soulever une question consistant à déterminer si, *dans le cadre d'une opposition à exécution fiscale* (qui se caractérise par le fait qu'elle constitue une phase judiciaire, insérée dans la procédure d'exécution en cours auprès des services de l'administration fiscale ou d'autres entités qui, en vertu de la loi, peuvent recourir à cet instrument pour obtenir le recouvrement forcé de sommes impayées, en l'espèce, le remboursement de sommes indûment perçues à titre d'aides dans le cadre de la mesure économique régie par l'ordonnance n° 84/2001, du 8 février 2001, sur la base du régime juridique défini par le décret-loi 163-A/2000), *les juridictions fiscales peuvent connaître de la prescription des poursuites en remboursement* visées à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95.

Selon le requérant, le litige porte sur une dette de nature administrative (et non fiscale) et la question soulevée (relative à la *prescription de la dette*) est inévitablement associée à des éléments matériels de nature administrative qui ne sauraient être abordés au stade de l'opposition à exécution fiscale, quand bien même s'agirait-il là de la voie prévue par la loi (ce qui est le cas) pour le recouvrement forcé des dettes dont le titre est un acte administratif (article 148, paragraphe 2, CPPT et article 179 CPA).

Rappelons que, dans ce mode de protection des débiteurs soumis à exécution, le contrôle prévu par la loi (dans le cadre de l'opposition à exécution) est limité à la prescription de la dette, c'est-à-dire **[Or. 13]** au point de savoir si le délai imparti au créancier pour exiger valablement du débiteur le paiement d'une dette régulièrement constituée est ou non dépassé, alors que l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95 se réfère à un *délai de prescription des poursuites* aboutissant à la résiliation du contrat de financement ou à un acte imposant le remboursement des montants indûment perçus.

Il est particulièrement complexe de déterminer si les juridictions fiscales sont ou non compétentes pour connaître du bien-fondé de l'opposition à exécution (c'est-à-dire pour connaître, à ce stade de la procédure, de la prescription des poursuites en remboursement visées à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95), puisque nous sommes sans le moindre doute en présence d'un recours légitime et adéquat à la procédure d'exécution fiscale en vue de recouvrer

une dette non fiscale et qu'il n'est pas davantage douteux que l'opposition à exécution, en tant que voie de recours légitime permettant d'échapper au paiement d'une dette qui serait prescrite, suscite toujours des problèmes et des difficultés à l'heure de déterminer si cette prescription est ou non acquise lorsque la dette en cours de recouvrement n'est pas de nature fiscale et lorsque, comme en l'espèce, c'est la prescription des poursuites en vue de recouvrer la créance, et non la prescription de celle-ci, qui s'oppose à l'exigibilité légitime de la dette. En outre, la présente affaire pose la difficulté supplémentaire de la détermination matérielle, conformément aux règles du droit de l'Union, du ou des types de prescription en cause. Pour toutes ces raisons, la réponse à la question de l'éventuelle compétence des juridictions administratives pour connaître de la demande exige de fixer des critères quant à la nature juridique de ce qui est effectivement demandé dans le cadre du présent recours. En d'autres termes, pour savoir si le Tribunal Tributário (tribunal fiscal) est ou non compétent, il importe en premier lieu de savoir si la voie procédurale de l'opposition à exécution fiscale est la voie adéquate pour assurer un recours juridictionnel dans la présente affaire. Examinons ce point plus en détail.

En l'espèce, la défenderesse a demandé au premier juge de se prononcer sur la légalité du recouvrement forcé qui lui est imposé en fondant la prétendue *illégalité* [Or. 14] de ce dernier sur l'acquisition de la *prescription*, qu'elle déduit du fait que **l'acte imposant le remboursement de l'aide financière** (et qui sert par conséquent de titre exécutoire) **a été pris le 23 juin 2011**, c'est-à-dire *plus de huit ans* après le **15 février 2002**¹, date à laquelle les irrégularités dans l'exécution du contrat ont prétendument été réalisées (plus spécifiquement, par la modification sans autorisation de l'investissement approuvé) et, en outre, du fait que le requérant ne lui a notifié l'irrégularité que le **1^{er} mars 2006** (**date à laquelle la défenderesse a signé l'accusé de réception de la lettre officielle lui notifiant la constatation des irrégularités**), c'est-à-dire *plus de quatre ans* après sa réalisation.

Les faits n'ont pas permis de vérifier l'éventuelle existence d'une irrégularité continue, ni la nature pluriannuelle ou non du programme considéré, ni même si le 15 février 2002 doit effectivement être considéré comme la date de réalisation de l'irrégularité. En d'autres termes, les pièces versées au dossier ne contiennent pas d'éléments permettant de déterminer si les délais de prescription des poursuites de quatre et huit ans visés à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95 doivent être calculés à partir du 15 février 2002.

¹ Nous nous référons au 15 février 2002 car il s'agit de la date de réalisation des prétendues irrégularités mentionnée dans le jugement attaqué, mais celle-ci n'est pas considérée comme établie dans l'exposé des faits, dans la mesure où l'irrégularité découle de l'absence de preuve de l'encaissement de chèques (paiement) et que, selon le point 2) dudit exposé, cette date est celle de la constatation par écrit de l'accord passé entre le bénéficiaire de l'aide financière et l'entreprise.

En outre, la question du délai qui aurait dû être pris en compte se pose même si l'on considère que le débiteur visé par l'exécution et qui n'a pas contesté la décision imposant le remboursement du financement en raison d'irrégularités peut invoquer la prescription au stade de l'opposition à exécution fiscale[. S']agit-il du **délai de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité** (article 3, paragraphe 1, [premier alinéa,] du règlement n° 2988/95) [? D]ès lors que ce délai n'est pas absolu et que la juridiction saisie de l'opposition à exécution [Or. 15] n'est pas compétente pour trancher la question administrative, faut-il tenir compte du **délai de huit ans à partir de la réalisation de l'irrégularité** (article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 2988/95) [? D]ès lors qu'il est question de l'exécution d'une décision administrative imposant le remboursement de sommes indûment perçues (exécution d'un acte administratif), faut-il ajouter au délai de huit ans imparti pour appliquer la mesure les trois ans dont dispose l'administration pour exécuter la décision, en comptant ainsi, pour la prescription totale de l'obligation, un **délai de onze ans à partir de la réalisation de l'irrégularité** (article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2988/95) ?

5. Sur la jurisprudence antérieure pertinente aux fins de la présente affaire

L'examen des arrêts relatifs à l'interprétation et à l'application de l'article 3 du règlement n° 2988/95 rendus ces dernières années par la Cour de justice de l'Union européenne nous amène aux conclusions suivantes :

- a) La Cour a itérativement retenu l'interprétation selon laquelle le paragraphe 1 de cet article 3 s'applique tant aux mesures administratives (voir article 4) qu'aux sanctions administratives (voir article 5). *[Cette approche correspond à une jurisprudence constante de la Cour, confirmée par l'arrêt du 11 juin 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381). Selon cette jurisprudence, il n'y a pas lieu de distinguer entre une sanction administrative et une mesure administrative dans l'application de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95. La Cour a clairement statué en ce sens que cette disposition est applicable tant aux irrégularités conduisant à l'imposition d'une sanction administrative, au sens de l'article 5 de ce règlement, qu'à celles faisant l'objet d'une mesure administrative, au sens de l'article 4 dudit règlement, mesure qui a pour objet le retrait de l'avantage indûment obtenu sans toutefois revêtir le caractère d'une sanction (voir, en ce sens, arrêts du 24 juin 2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, points 33 et 34 ; du 29 janvier 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., affaire jointes C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 22 ; du 17 septembre 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, point 45, ainsi que du 11 juin 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, point 23)].*
- b) L'intention qui a présidé à l'adoption des règles établies à l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement ressort expressément des considérations développées par la Cour dans l'arrêt du 29 janvier 2009, Josef Vosding

Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (affaires jointes C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38) : [Or. 16]

« [...] »

27. *En adoptant le règlement n° 2988/95, et en particulier son article 3, paragraphe 1, premier alinéa, le législateur communautaire a toutefois entendu instituer une **règle générale de prescription** applicable en la matière et par laquelle il entendait, d'une part, **définir un délai minimal appliqué dans tous les États membres**, et, d'autre part, **renoncer à la possibilité de recouvrer des sommes indûment perçues du budget communautaire après l'écoulement d'une période de quatre années postérieure à la réalisation de l'irrégularité affectant les paiements litigieux.***
28. *Il en résulte que, à partir de la date d'entrée en vigueur du règlement n° 2988/95, tout avantage indûment perçu du budget communautaire peut, en principe et excepté dans des secteurs pour lesquels le législateur communautaire a prévu un délai inférieur, être recouvré par les autorités compétentes des États membres dans un délai de quatre années.*
29. *S'agissant du sort des avantages indûment perçus du budget communautaire en raison d'irrégularités qui ont été commises avant l'entrée en vigueur du règlement n° 2988/95, force est de constater que, **par l'adoption de l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement et sans préjudice du paragraphe 3 de cet article**, le législateur communautaire a défini de la sorte une **règle de prescription générale** par laquelle il a **volontairement réduit à quatre ans** la période pendant laquelle les autorités des États membres, agissant au nom et pour le compte du budget communautaire, **devraient ou auraient dû récupérer de tels avantages indûment perçus.***

[...] ». (mise en gras par nos soins)

À la suite de plusieurs arrêts rendus par la Cour, l'assemblée plénière de la section du contentieux fiscal de la cour de céans a elle aussi précisé, dans l'arrêt du 3 juin 2015, relatif au pourvoi n° [omissis] :

« [...] Cette question n'est plus neuve et a depuis longtemps été tranchée par la Cour en ce sens que le délai de prescription des poursuites prévu par l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95, qui vise l'application de sanctions et le remboursement d'aides communautaires irrégulières dans le domaine de la politique agricole commune, est de quatre ans.

À cet égard, la cour de céans a exposé ce qui suit dans l'arrêt du 21 juin 2017, relatif au pourvoi n° [omissis] :

“[...] après que la Cour, saisie sur renvoi préjudiciel, a jugé qu'un délai de prescription de vingt ans va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des intérêts financiers de l'Union (arrêt du 17 septembre 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230), la jurisprudence des deux sections de la cour de céans a été modifiée en ce sens que, faute de disposition de droit interne spécifique, le délai de prescription à prendre en compte est le délai de quatre ans prévu par le règlement n° 2988/95 [omissis] [Or. 17] [omissis].

La Cour a entre-temps réitéré cette jurisprudence dans les arrêts du 11 juin 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381), et du 3 septembre 2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541).

Dans l'arrêt du 11 juin 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381), la Cour a souligné que ‘le règlement n° 2988/95 introduit, conformément à son article 1^{er}, une ‘réglementation générale relative à des contrôles homogènes et à des mesures et des sanctions administratives portant sur des irrégularités au regard du droit de [l'Union]’, et ce, ainsi qu'il ressort du troisième considérant dudit règlement, afin de ‘combattre dans tous les domaines les atteintes aux intérêts financiers de [l'Union]’ (voir arrêts du 24 juin 2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, point 31 ; du 29 janvier 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., affaires jointes C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 20, ainsi que du 11 juin 2015 Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:190, point 36)’ ».

Plus récemment, la Cour a précisé au sujet de ce même délai de prescription, dans l'arrêt du 3 octobre 2019, Westphal (C-378/18, EU:C:2019:832) :

« [...]

28. *En outre, par l'adoption de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 2988/95, le législateur a décidé d'instaurer une règle générale de prescription applicable en la matière, par laquelle il entendait, d'une part, définir un délai minimal appliqué dans tous les États membres et, d'autre part, renoncer à la possibilité de poursuivre une irrégularité portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union après l'écoulement d'une période de quatre années postérieure à la réalisation de cette irrégularité (arrêts du 29 janvier 2009, Josef Vosding Schlacht- Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 27, ainsi que du 22 décembre 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, point 39).*

29. *Il en résulte que, à partir de la date d'entrée en vigueur du règlement n° 2988/95, toute irrégularité portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union peut, en principe, et excepté dans des secteurs pour*

lesquels le législateur de l'Union a prévu un délai inférieur, **être poursuivie par les autorités compétentes des États membres dans un délai de quatre années** (arrêts du 29 janvier 2009, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a.*, C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 28, ainsi que du 22 décembre 2010, *Corman*, C-131/10, EU:C:2010:825, point 40).

30. L'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 2988/95 fixe, en matière de poursuites, **un délai de prescription qui court à partir de la réalisation de l'irrégularité**, cette dernière étant définie à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du même règlement comme étant "[t]oute violation d'une disposition du droit [de l'Union] résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général [de l'Union]" (voir, en ce sens, arrêts du 29 janvier 2009, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a.*, C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, points 21 et 22, ainsi que du 22 décembre 2010, *Corman*, C-131/10, EU:C:2010:825, point 38). **[Or. 18]**
31. Ce délai est donc applicable tant aux irrégularités faisant l'objet d'une mesure administrative tendant au retrait de l'avantage indûment obtenu [...] qu'aux irrégularités conduisant à l'infliction d'une sanction administrative, au sens de l'article 5 de celui-ci (voir, en ce sens, arrêts du 11 juin 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, point 23 et jurisprudence citée, ainsi que du 2 mars 2017, *Glencore Céréales France*, C-584/15, EU:C:2017:160, point 26).
32. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 2988/95, **le délai de prescription des poursuites de quatre ans court à compter de la réalisation de l'irrégularité**. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ce règlement, pour les irrégularités continues ou répétées, ce délai de quatre ans court à compter du jour où l'irrégularité a pris fin.
33. Étant donné que la réalisation de l'irrégularité suppose la [constatation] de deux conditions, à savoir un acte ou une omission constituant la violation du droit de l'Union ainsi qu'un préjudice porté au budget de l'Union, **le délai de prescription commence à courir, par conséquent, à partir du moment où tant cet acte ou cette omission constituant une violation du droit de l'Union que le préjudice porté au budget sont survenus, le point de départ du délai de prescription se situant toujours, selon la jurisprudence de la Cour, à la date de l'évènement survenant en dernier lieu** (voir, en ce sens, arrêts du 6 octobre 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, points 24 à 26, et du 2 mars 2017, *Glencore Céréales France*, C-584/15, EU:C:2017:160, point 47).

34. *La règle établissant la prescription de quatre années, figurant à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, première phrase, du règlement n° 2988/95, laquelle est directement applicable dans les États membres, ne peut être écartée par une réglementation sectorielle, au sens de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, seconde phrase, de ce règlement, que lorsque cette réglementation sectorielle prévoit un délai plus court, mais non inférieur à trois ans (voir, en ce sens, arrêts du 29 janvier 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07 à C-280/07, EU:C:2009:38, point 44, ainsi que du 22 décembre 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, point 42). [...] ».* (mise en gras par nos soins)

Comme la Cour l'a relevé dans l'arrêt du 3 septembre 2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541) :

« [...] »

28. *En effet, la Cour a déjà souligné que les irrégularités entraînant la prise de mesures administratives au sens de l'article 4 du règlement n° 2988/95, telles que celles en cause au principal, **doivent être considérées comme étant prescrites dans un délai de quatre années courant à partir de la date à laquelle ces irrégularités ont été commises, en tenant compte des actes interruptifs de la prescription prévus à l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, dudit règlement et dans le respect de la limite maximale édictée par le [Or. 19] quatrième alinéa dudit article 3, paragraphe 1** (arrêt Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, point 64).*
29. *Aussi, il ressort clairement de la jurisprudence récente de la Cour que l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 2988/95 porte sur la possibilité tant d'une sanction que d'une mesure administrative (arrêt Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, points 40, 43 et 47).*
30. *Enfin, il y a lieu de relever les objectifs poursuivis à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95. À cet égard, **force est de constater que le délai visé à cette disposition tend à assurer la sécurité juridique des opérateurs économiques** (voir, en ce sens, arrêts Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, point 40, ainsi que SGS Belgium e.a., C-367/09, EU:C:2010:648, point 68). En effet, ceux-ci doivent être à même de déterminer, parmi leurs opérations, celles qui sont définitivement acquises et celles étant toujours susceptibles de faire l'objet de poursuites (arrêt Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, points 24 et 64). [...] ».*

La lecture attentive des divers arrêts par lesquels la Cour a interprété cet article 3, paragraphe 1, dudit règlement, nous permet de conclure que le délai de

prescription de quatre ans fixé par cette disposition, *avec une possibilité de prolongation jusqu'à un maximum de huit ans*, vise à **stabiliser la situation de la personne tenue au remboursement des sommes, étant entendu qu'il incombe à l'administration de récupérer la valeur en cause dans ce délai impératif**[. E]n d'autres termes, le délai de huit ans constitue le délai que le législateur de l'Union a défini comme adéquat aux fins de **sauvegarder le principe de protection de la confiance légitime des bénéficiaires des financements** européens confrontés à des actes visant à rétablir la légalité et l'intégrité du budget de l'Union en réponse à des actes et irrégularités devant être sanctionnés.

Il convient de relever que l'exécution des mesures visant à rétablir la légalité financière du budget de l'Union n'est pas comptabilisée dans ce délai de huit ans, les États disposant de **trois ans** (à partir de l'adoption de l'acte qui applique la mesure de remboursement des sommes ou inflige la sanction) **pour exécuter cette décision**, c'est-à-dire pour procéder (le cas échéant) au recouvrement forcé des sommes irrégulièrement versées.

Il semble ainsi que l'État puisse en réalité disposer d'un **délai allant jusqu'à onze ans pour obtenir le recouvrement forcé de la somme indûment versée**, pour autant qu'il [Or. 20] notifie valablement l'acte imposant ce remboursement au plus tard dans un délai de huit ans à partir de la réalisation de l'irrégularité.

6. Sur les garanties de la légalité du recouvrement forcé de dettes

La cour de céans a déjà affirmé à plusieurs reprises (voir, à titre d'exemple, l'arrêt rendu le 3 juillet 2019, relatif au pourvoi n° [omissis]) que :

« [...] au stade de l'opposition à exécution, il n'est, en règle, plus possible d'aborder la question de l'illégalité concrète de la dette, ce qui est absolument certain, puisque ce débat doit être mené en amont, au stade de la contestation, en permettant de rapporter la preuve concrète de faits qui exonèrent le contribuable de l'obligation fiscale qu'il conteste. Cela découle de la règle élémentaire selon laquelle il convient d'attribuer au certificat de dette régulièrement délivré la valeur d'une décision judiciaire définitive quant à l'existence et au montant de la dette, celui-ci n'étant susceptible d'opposition que pour les motifs retenus à l'article 204 CPPT.

La décision rendue dans le cadre des poursuites administratives qui a ordonné le remboursement des aides pouvait être attaquée par la voie contentieuse et il ressort du point 3 du dossier de preuves que le requérant s'est vu notifier cette décision. Le requérant ne s'y est manifestement pas conformé, mais il n'a rien entrepris et ne saurait à présent disposer, au stade de l'opposition à exécution, d'une seconde opportunité d'attaquer cette décision, dès lors que le délai imparti pour ce faire s'avère être expiré depuis longtemps. En effet, le requérant a reçu une notification [...] en vue de procéder au remboursement de la somme considérée comme ayant été

indûment perçue [...] et n'a formé opposition [...] que lorsque le délai de contestation dont il disposait était manifestement expiré depuis longtemps.

[...]

Nous avons déjà indiqué que les poursuites visant à obtenir le remboursement des sommes considérées comme ayant été indûment perçues n'ont pas été mises en cause[,], ce qui est également dû au fait que l'opposition a été formulée en des termes très éloignés de la teneur et des effets du règlement n° 2988/95[, d]ont nous estimons devoir tenir compte.

Par conséquent, en l'absence de mise en cause des poursuites visant à obtenir le remboursement des aides communautaires, l'éventuelle prescription de celles-ci ne saurait en aucun cas entraîner le bien-fondé de l'opposition [...] ».

Autrement dit, **au regard du droit interne portugais**, une fois que la décision finale a été rendue à l'issue des poursuites visées à l'article 3 du règlement n° 2988/95, l'intéressé a l'obligation d'attaquer cette décision par la voie contentieuse (voir articles 37, 50 et 58 CPTA) en y opposant les illégalités ou irrégularités dont elle est, selon lui, **[Or. 21]** entachée et qui seraient susceptibles d'entraîner l'annulation de l'acte dommageable pris à son encontre, *en ce compris la prescription des poursuites pour irrégularité qui justifieraient d'exiger le remboursement de l'aide accordée ou convenue*. C'est devant les juridictions contentieuses qu'il conviendrait d'analyser et de débattre des faits pertinents pour la prescription des poursuites ou de la détermination du point de départ du délai de prescription, ce qui prive de pertinence le grief du requérant tiré d'une appréciation erronée des éléments de preuve par le premier juge, grief qui, du reste, devrait en tout état de cause être tranché par le Tribunal Central Administrativo (tribunal administratif central) compétent. Ces points ne sauraient cependant être analysés et débattus au stade de l'opposition à exécution fiscale, qui permet *uniquement* de statuer sur l'inexigibilité de la dette. Il en est d'autant plus ainsi que, après l'expiration du délai prévu par la loi pour contester l'acte dommageable devant les juridictions administratives, l'intéressé se voit interdire de démontrer, au stade de l'opposition à exécution, les illégalités ou irrégularités qu'il aurait dû invoquer dans le cadre de l'action administrative adéquate.

La *prescription des poursuites* visée à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95 constitue ainsi un point de droit que l'actuelle défenderesse aurait dû soulever en introduisant cette action en contestation de l'acte final de poursuite évoqué et il lui est à présent impossible, au stade de l'opposition à exécution fiscale, d'invoquer l'illégalité du titre exécutoire en raison d'une prétendue prescription des poursuites en constatation d'irrégularités ayant abouti à l'adoption de l'acte imposant le recouvrement de la subvention.

En outre, l'acte qui a déclaré les dépenses inéligibles et qui, en conséquence, a imposé le remboursement de la subvention est devenu juridiquement définitif,

faute d'avoir été attaqué en temps utile, de sorte que, à défaut de contestation, les illégalités dont cet acte serait entaché ne sauraient à présent être érigées en motif d'invalidité du certificat de dette, qui, aux fins des conditions de validité d'un titre exécutoire, ne souffre d'aucun vice et répond aux exigences d'identification du créancier, du débiteur, de l'origine de la dette, des sommes dues et des dates d'échéance, conformément à l'article 163 CPPT. **[Or. 22]**

L'origine du problème tient au fait que, du point de vue du droit de l'Union, il semble sans intérêt de distinguer, en pratique, la prescription de la procédure et la prescription de la dette en fixant un délai pour l'exécution du remboursement de l'aide irrégulièrement allouée qui, une fois expiré, semble s'opposer à son exigibilité.

7. Sur la conformité du droit national avec le droit de l'Union

Cela étant, dès lors que le débat porte sur l'interprétation et l'application de règles du droit de l'Union, il est permis de s'interroger sur la conformité au droit de l'Union de la solution susmentionnée (qui se déduit de l'application des règles du droit interne, dont il ressort que les juridictions administratives ne sont pas compétentes pour connaître de la prescription prévue par le règlement et que l'opposition à exécution est dénuée de fondement) et, spécifiquement, sur le point de savoir si cette solution (qui résulte de la combinaison de l'article 163, paragraphe 3, CPA, de l'article 58 CPTA, et des articles 204 et 163 CPPT) viole les dispositions de l'article 3 du règlement n° 2988/95.

En effet, bien que les juridictions des États membres soient compétentes pour appliquer le droit de l'Union, l'interprétation « *des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union* » appartient, conformément à l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE, à la Cour de justice de l'Union européenne. Par ailleurs, en vertu de l'article 267, troisième alinéa, TFUE, « [l]orsqu'une telle question [relative à l'interprétation des actes des institutions de l'Union] est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour ».

Par conséquent, dès lors qu'il existe des doutes quant à l'interprétation de l'article 3 du règlement n° 2988/95 et quant à la conformité de la solution prévue par le droit interne avec ces règles du droit de l'Union, il convient, avant de statuer, de soumettre cette problématique à la Cour. **[Or. 23]**

La cour de céans pose ainsi à la Cour les questions suivantes :

- I. *L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95, s'oppose-t-il à une solution de droit interne en vertu de laquelle le bénéficiaire de la subvention financière supporte la charge de contester en justice, devant la juridiction compétente, l'acte ordonnant le remboursement des montants indûment perçus en raison de la constatation d'une*

irrégularité, sous peine que l'absence de contestation en temps utile de cet acte (c'est-à-dire l'absence d'exercice en temps utile, par le bénéficiaire, des moyens de défense que le droit national met à sa disposition) le rende inattaquable et permette par conséquent d'exiger, conformément aux règles et aux délais prévus par le droit national, le remboursement de la somme indûment versée ?

- II. *L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95, s'oppose-t-il à une solution de droit interne en vertu de laquelle le bénéficiaire de la subvention financière ne peut pas invoquer l'écoulement du délai de quatre ans ou de huit ans dans le cadre de la procédure judiciaire en recouvrement forcé engagée à son encontre, au motif que l'examen de cette question n'est permis que dans le cadre de l'action en contestation de l'acte imposant le remboursement des sommes indûment perçues en raison de la constatation d'une irrégularité ?*

En cas de réponse négative à ces questions, c'est-à-dire s'il est admis que, même en cas d'expiration du délai imparti pour prendre l'acte imposant le remboursement de la somme indûment perçue (qu'il s'agisse du délai de quatre ans à partir de la constatation de l'irrégularité ou du délai de huit ans), l'absence de contestation en temps utile de cet acte devant la juridiction compétente au niveau national implique que cet acte est inattaquable et qu'il est impossible, dans le cadre du recouvrement forcé, de fonder l'opposition à exécution sur l'écoulement de ce délai, il importe encore de déterminer le délai à prendre en compte pour la prescription de la dette, c'est-à-dire pour la prescription du recouvrement forcé du montant correspondant aux valeurs indûment perçues, raison pour laquelle la cour de céans pose la question suivante : **[Or. 24]**

- III. *Le délai de trois ans prévu à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2988/95, doit-il être considéré comme un délai de prescription de la dette née de l'adoption de l'acte imposant le remboursement des sommes indûment perçues en cas d'irrégularités dans le cadre du financement ? Ce délai doit-il être calculé à partir de la date à laquelle l'acte a été pris ?*

Enfin, il importe encore de préciser ce qui suit :

- IV. *L'article 3 du règlement n° 2988/95 s'oppose-t-il à une solution de droit interne prévoyant que le délai de prescription par trois ans de la dette née de l'acte imposant le remboursement des sommes indûment perçues en cas d'irrégularités dans le cadre du financement est calculé à partir de l'adoption de cet acte, qu'il est interrompu par la citation en recouvrement forcé de ces sommes, et qu'il est suspendu aussi longtemps qu'il n'y a pas de décision définitive ou de jugement mettant fin à la procédure en cas de réclamation, de contestation, de recours ou d'opposition, lorsque ces procédures entraînent la suspension du recouvrement de la dette ?*

8. Sur la nécessité d'établir l'interprétation correcte du droit de l'Union pour statuer

La réponse aux questions précédentes est essentielle pour la juste résolution du litige puisque, dans l'hypothèse où la Cour estime que la solution qui découle actuellement du droit national ne viole pas le droit de l'Union, la défenderesse dans la présente affaire, faute d'avoir contesté en temps utile l'acte imposant le remboursement de l'aide financière, ne peut à présent soulever, dans le cadre de l'opposition à exécution fiscale, la prescription des poursuites qui ont abouti à l'application de cette mesure pour cause d'irrégularité, alors que si la Cour estime, d'une part, que la sanction consistant à déclarer l'acte administratif inattaquable [Or. 25] viole, en l'espèce, le droit de l'Union et, d'autre part, que toutes les juridictions doivent connaître de la prescription des poursuites quelle que soit la procédure dont elles sont saisies, l'opposition à exécution fiscale pourra prospérer, en fonction de ce qui sera constaté au stade de l'instruction complémentaire des faits et des réponses qui seront données aux autres questions.

En effet, il importera alors de savoir, d'une part, si la Cour considère que le délai imparti pour exécuter les décisions imposant, à la suite de la constatation d'irrégularités, le remboursement des sommes illégalement versées est le délai de trois ans prévu à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2988/95, ces trois ans commençant à courir à partir de l'adoption de l'acte, et, d'autre part, si cette disposition s'oppose à une solution en vertu de laquelle la citation du bénéficiaire dans le cadre de la procédure d'exécution en vue du recouvrement forcé de ce montant interrompt le délai de prescription, auquel il conviendra encore d'ajouter la suspension susceptible de découler des cas de réclamation, de contestation, de recours ou d'opposition lorsqu'ils entraînent la suspension du recouvrement de la dette jusqu'à l'adoption d'une décision juridictionnelle définitive mettant fin à ces procédures.

Par ces motifs, en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 202 de la constitution de la République portugaise, les juges de la section du contentieux fiscal du Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême), réunis en assemblée, décident de :

- A) Soumettre à l'appréciation de la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles énoncées ci-dessus aux points I et II* et, par conséquent, de
- B) Suspendre la présente instance, conformément à l'article 267 TFUE.

[omissis] [Or. 26] [omissis]

* N.d.t. : La juridiction de renvoi pose en réalité quatre questions, énumérées aux points I à IV.