

Affaire C-31/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

19 janvier 2021

Juridiction de renvoi :

Corte suprema di cassazione (Italie)

Date de la décision de renvoi :

8 janvier 2021

Partie requérante :

Eurocostruzioni Srl

Partie défenderesse :

Regione Calabria

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE

[OMISSIS] [formation de jugement]

ORDONNANCE INTERLOCUTOIRE

rendue sur le pourvoi [OMISSIS] formé par :

Eurocostruzioni s.r.l., [OMISSIS]

— partie requérante —

contre

Regione Calabria, [OMISSIS]

— partie défenderesse —

[Or. 2]

contre l'arrêt n° [OMISSIS] rendu par la CORTE D'APPELLO di CATANZARO (cour d'appel de Catanzaro, Italie), le 27 octobre 2014 ;

[OMISSIS] [considérations d'ordre procédural]

FAITS À L'ORIGINE DU LITIGE ET MOTIFS DE LA DÉCISION

1. Eurocostruzioni s.r.l. (ci-après « Eurocostruzioni ») a engagé une procédure d'injonction de payer [OMISSIS] contre Regione Calabria (ci-après la « région »), en soutenant avoir obtenu un financement d'un montant total de 4 918 080 euros en application du Programme opérationnel régional (POR) pour la Calabre 2000/2006 axe IV pour la construction d'un hôtel à Rossano, réalisée par ses propres moyens, et en demandant le paiement du solde restant dû, d'un montant de 1 675 762 euros puisque, à l'issue du contrôle de conformité des travaux, le bénéficiaire d'une subvention finale de 3 337 470 euros, à savoir le montant restant après déduction de l'avance et après vérification du premier stade d'avancement des travaux, lui avait été reconnu, et que seul le montant de 1 661 638 euros (relatif aux dépenses engagées pour l'ameublement et les équipements) avait entre-temps été payé.

1.1. [OMISSIS] [*considérations d'ordre procédural*].

1.2. Par jugement du 4 avril 2012, [OMISSIS] [le] Tribunale di Catanzaro (tribunal de Catanzaro, Italie) a condamné Regione Calabria à payer à Eurocostruzioni, en sus des frais accessoires et des frais de procédure, la somme réclamée de 1 675 762 euros correspondant à la différence entre le montant versé à l'issue du contrôle de conformité final des travaux et celui qui a entretemps été payé par la région.

1.3. Regione Calabria a interjeté appel de ce jugement, ce à quoi Eurocostruzioni a répondu en interjetant appel à titre incident.

[Or. 3]

La Corte d'appello di Catanzaro (cour d'appel de Catanzaro) a fait droit à [l'appel] par arrêt du 27 octobre 2014.

La Corte d'appello di Catanzaro (cour d'appel de Catanzaro) a estimé qu'il n'était pas nécessaire de vérifier si Eurocostruzioni avait effectivement réalisé les travaux conformément au projet approuvé, étant donné les conclusions positives de la commission de contrôle compétente et l'absence d'objections de la part de la région concernant la quantité et la qualité des travaux effectués ; toutefois, étant donné que l'avis d'appel à projets comportait un renvoi à l'arrêté d'octroi de la subvention n° [OMISSIS] et que ce dernier faisait référence à l'approbation de l'avis d'appel à projets (et en particulier à l'article 11 de ce dernier) ainsi qu'au règlement (CE) n° 1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000 portant

modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les Fonds structurels (JO 2000, L 193, p. 39), le versement de la subvention devait être considéré comme étant subordonné à la présentation de factures acquittées, y compris lorsque les travaux avaient été réalisés directement par la société bénéficiaire ; si les documents produits par Eurocostruzioni étaient en effet nécessaires, il n'étaient pas suffisants, en l'absence des factures susmentionnées et de toute preuve du paiement effectif de la valeur monétaire correspondant aux travaux effectués aux prix indiqués ; enfin, concernant les travaux effectués par ses propres moyens, Eurocostruzioni était tenue de produire la documentation comptable appropriée afin de démontrer les décaissements effectués (achat de matériel, location de véhicules, paiement des employés, sous-traitance de travaux à des tiers, indication de la main-d'œuvre utilisée).

1.4. Par acte notifié le 27 octobre 2015, Eurocostruzioni s'est pourvue en cassation contre l'arrêt susmentionné, qui ne lui avait pas été notifié, en soulevant trois moyens.

1.4.1. Par le premier moyen du recours, soulevé sur le fondement de l'article 360, point 3, du code de procédure civile italien, la requérante invoque une violation ou une mauvaise application des dispositions du point 2.1. du règlement n° 1685/2000, de l'article 31 *quater* de la *legge regionale n. 7 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2001 e pluriennale 2001/2003 della Regione Calabria* (loi n° 7 de la région de Calabre portant dispositions pour la formation du budget annuel 2001 et pluriannuel 2001/2003) du 2 mai 2001, de l'avis d'appel à projets approuvé par décision n° 398 du conseil régional [Or. 4] du 14 mai 2002, de l'arrêté de subvention n° [OMISSIS] ainsi que des principes de bonne foi, de loyauté et de confiance légitime.

La requérante relève que la réglementation de l'Union exige de la part des bénéficiaires finals la preuve des paiements effectués dans le cadre des activités cofinancées par des « factures acquittées » ou des « pièces comptables de valeur probante équivalente » non pas de façon limitative mais uniquement « en règle générale ».

1.4.2. Par le deuxième moyen, soulevé sur le fondement de l'article 360, points 3 et 5, du code de procédure civile italien, la requérante invoque une violation ou une mauvaise application des dispositions du point 2.1 du règlement n° 1685/2000, de l'article 31 *quater* de la loi n° 7 de la Région de Calabre du 2 mai 2001, de l'avis d'appel à projets approuvé par décision n° 398 du conseil régional du 14 mai 2002, de l'arrêté de subvention n° [OMISSIS] et des principes de bonne foi, de loyauté et de confiance légitime ainsi que le défaut et/ou l'insuffisance de motivation s'agissant d'un fait contesté et déterminant aux fins de l'appréciation du litige.

La requérante précise que l'administration, dans la première phase d'octroi de la subvention, subdivise les dépenses projetées en dépenses éligibles et dépenses non

éligibles ; s'agissant des dépenses éligibles, en particulier, en ce qui concerne les travaux, à la différence des biens meubles et du mobilier ainsi que des terrains et biens immeubles acquis, référence est faite non pas la valeur vénale mais au barème de l'inspection des travaux publics de la région de Calabre de 1994, majoré de 15 % (article 9 de l'avis d'appel à projets) et elle souligne, en outre, que la commission de contrôle avait constaté que les ouvrages réalisés correspondaient, en qualité et en quantité, à ceux projetés et quantifiés dans l'arrêté d'éligibilité à la subvention.

La requérante soutient par ailleurs que, s'agissant des ouvrages réalisés, ni la réglementation nationale, ni celle de l'Union n'exigent expressément la présentation de factures, mais qu'elles requièrent uniquement la présentation du métré quantitatif estimatif et du journal de chantier, visés par le directeur des travaux et revêtus du cachet de celui-ci, en tant que **[Or. 5]** documents permettant d'appuyer la commission de contrôle dans sa mission de vérification et de contrôle.

1.4.3. Par le troisième moyen, soulevé sur le fondement de l'article 360, points 3 et 5, du code de procédure civile italien, la requérante invoque une violation ou une mauvaise application des dispositions du point 2.1 du règlement n° 1685/2000, de l'article 31 quater de la loi n° 7 de la Région de Calabre du 2 mai 2001, de l'avis d'appel à projets approuvé par décision n° 398 du conseil régional du 14 mai 2002, de l'arrêté de subvention n° [OMISSIS] et des principes de bonne foi, de loyauté et de confiance légitime, ainsi que le défaut et/ou l'insuffisance de motivation s'agissant d'un fait contesté et déterminant aux fins de l'appréciation du litige.

La requérante soutient que, bien que dans l'arrêt attaqué, la Corte d'appello di Catanzaro (cour d'appel de Catanzaro) n'évoque pas les notes de la région de Calabre des 26 octobre et 26 novembre 2007, intervenues pourtant plus d'un an après l'achèvement des travaux et le contrôle de la conformité de ceux-ci, elle en a partagé le contenu sans tenir compte du fait que de telles orientations unilatérales étaient manifestement contraires au contenu des avis d'appel à projets et des arrêtés qui ont mis en conformité le rapport juridique entre les parties.

1.4.4. Par acte notifié le 30 novembre 2015, Regione Calabria a déposé un mémoire en défense, concluant [OMISSIS] au rejet du pourvoi.

[OMISSIS]

2. Les deux premiers moyens sont étroitement liés et exigent l'interprétation du droit de l'Union et, en particulier, du règlement n° 1685/2000 [applicable *ratione temporis*, puis abrogé en vertu de l'article 54 du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du

Conseil relatif au Fonds européen de développement régional (JO 2006, L 371, p. 1)], en ce qui concerne plus précisément l'article 1^{er} et le point 2 de l'annexe dudit règlement.

[Or. 6]

Dès lors, la juridiction de céans estime qu'il y a lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel, à des fins d'interprétation, au titre de l'article 267 TFUE.

3. Il convient d'exposer succinctement le cadre juridique de référence.

3.1. Le litige concerne l'octroi d'un cofinancement pour la construction d'un hôtel, y compris son ameublement, et d'installations sportives attenantes dans la commune de Rossano.

La requérante a obtenu une subvention pour la construction de la structure hôtelière, réalisé l'ouvrage, fait l'acquisition du mobilier, fourni à l'administration de la région de Calabre la documentation requise dans l'avis d'appel à projets et dans l'arrêté de subvention (à savoir les factures acquittées pour l'ameublement, le métré quantitatif estimatif et le journal de chantier concernant les ouvrages en cause) et, enfin, à l'issue du contrôle de conformité des travaux, obtenu l'aval de la commission technique compétente, mais n'a jamais obtenu le versement de la part de la subvention relative aux travaux et aux équipements, puisque la région a réclamé des pièces comptables supplémentaires de valeur probante équivalente aux factures.

3.2. Le financement accordé par la région de Calabre était issu du programme opérationnel régional [OMISSIS] pour les réseaux et systèmes locaux d'offre touristique [OMISSIS] [référence au programme d'aide].

Le cadre réglementaire de référence était celui relatif aux Fonds structurels 2000-2006 visés dans le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO 1999, L 161, p. 1).

Le règlement n° 1685/2000 édicte les dispositions d'application relatives à **[Or. 7]** l'éligibilité des dépenses concernant les opérations cofinancées par les Fonds structurels.

La Commission a approuvé le cadre communautaire d'appui et le programme opérationnel concernant la Calabre par décisions C (2000) 2050 du 1^{er} août 2000 et C (2000) 2345 du 8 août 2000.

3.3. L'article 4, paragraphe 4, sous c), de la *legge n. 59 - Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (Loi n° 59 portant délégation au gouvernement pour l'attribution de fonctions et de tâches aux régions et collectivités locales pour la réforme de l'administration publique et

la simplification administrative) du 15 mars 1997, prévoyait la délégation aux régions de fonctions et de tâches administratives également en matière de politiques régionales, structurelles et de cohésion de l'Union ; cette délégation a ensuite été mise en œuvre par décret législatif n° 123 du 31 mars 1998.

3.4. Après avoir pris acte du programme opérationnel régional et en avoir achevé la programmation, la région de Calabre a prévu, par loi régionale n° 7 du 2 mai 2001 (article 31 *quater*), de soutenir et de développer les petites et moyennes entreprises au moyen d'aides accordées conformément au règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises (JO 2001, L 10, p. 33) et confié au conseil régional l'adoption des actes régissant les modalités de mise en œuvre de l'octroi des aides conformément à toutes les conditions prévues par le règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation (JO 2001, L 10, p. 20).

3.5. Par décision n° 398 du conseil régional du 14 mai 2002, la région a approuvé l'avis d'appel à projets en prévoyant à l'article 8 que seraient éligibles, notamment, les dépenses relatives : 1) aux terrains ; 2) aux bâtiments et installations, 3) au mobilier et aux équipements, 4) à la conception et aux études.

[OMISSIS] [liste détaillée des dépenses éligibles]

L'article 9 de l'avis d'appel à projets disposait, s'agissant des bâtiments et installations, que les travaux devaient être quantifiés conformément au barème de l'inspection des travaux publics de la région de Calabre de 1994, majoré de 15 % [Or. 8] et, pour les postes non prévus dans celui-ci, aux prix du marché en vigueur estimés par le concepteur.

L'article 11 dudit avis disposait que [OMISSIS] le versement de la subvention devait être régie par la décision de subvention fixant les prescriptions auxquelles le bénéficiaire devait se conformer.

3.6. L'arrêté de subvention n° [OMISSIS] indiquait les documents à produire par le bénéficiaire, et ne prévoyait, pour le cas des travaux, rien de plus que la production de la documentation comptable des travaux (journal de chantier et registre de comptabilité, dûment signés sur chaque page par le directeur des travaux et la société bénéficiaire).

L'article 4 précisait que la subvention des travaux serait déterminée, dans les limites énoncées dans l'arrêté, sur la base du journal de chantier et du registre comptable, compte tenu des prix unitaires visés à l'article 9, sous b), de l'avis d'appel à projets, après vérification par la commission de contrôle.

4. L'arrêt de la Corte d'appello di Reggio Calabria (cour d'appel de Reggio Calabria, Italie), qui a fait l'objet d'un pourvoi devant la juridiction de céans, tout en reconnaissant que les travaux financés avaient effectivement été exécutés en

l'espèce conformément au projet approuvé et qu'ils y correspondaient en quantité et en qualité, [OMISSIS] a exclu qu'Eurocostruzioni puisse percevoir le solde de la subvention concernant la partie des travaux de construction exécutés directement par elle, y compris et surtout au regard des dispositions du règlement n° 1685/2000, expressément mentionné dans l'avis d'appel à projets et dans l'arrêté de subvention, qui exige, aux fins du versement de la subvention, la production de la documentation justifiant les dépenses effectuées, au moyen de factures acquittées, ou si cela se révèle impossible, de pièces comptables de valeur probante équivalente.

[OMISSIS] [Or. 9] [OMISSIS]

Les dispositions du règlement susmentionné sont donc pertinentes aux fins de la solution du litige tant en raison de l'applicabilité directe de celui-ci en l'espèce qu'en raison de la référence qui en est faite ad relationem dans l'avis d'appel à projets et dans l'arrêté de subvention.

La Corte d'appello di Reggio Calabria (cour d'appel de Reggio Calabria) a en effet accordé une importance déterminante au contenu de la réglementation [du droit de l'Union européenne], et en particulier au règlement n° 1685/2000 (abrogé par l'article 54 du règlement n° 1828/2006), destinée à réglementer les versements concernés et mentionnée du reste dans l'arrêté de subvention.

5. La requérante soutient que, en ce qui concerne les dépenses éligibles au cofinancement relatives à des bâtiments et installations réalisés par ses propres moyens, et donc autres que celles effectuées aux fins de l'acquisition de terrains, d'immeubles, de mobilier et d'équipements, la preuve des dépenses pouvait être apportée autrement que par des factures acquittées et des pièces équivalentes.

À l'appui de ces affirmations, la requérante relève que la disposition pertinente du règlement n° 1685/2000 n'a pas un caractère exhaustif (voir l'annexe, règle n° 2, point 2.1, intitulé « Justification des dépenses », à laquelle renvoie l'article 1^{er} dudit règlement) et invoque à cet égard son libellé : « *In linea generale, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali, a titolo di pagamenti intermedi e pagamenti del saldo, devono essere comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non risulti possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.* » (« En règle générale, les paiements effectués par les bénéficiaires finals et déclarés au titre des paiements intermédiaires et de solde sont accompagnés des factures acquittées. Si cela se révèle impossible, ces paiements sont accompagnés de pièces comptables de valeur probante équivalente ».)

En effet, le texte en italien est libellé de manière presque équivalente : « *Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere [Or. 10] comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente* ».

De même, le texte en langues française et anglaise sont libellés respectivement ainsi :

« *En règle générale, les paiements effectués par les bénéficiaires finals sont accompagnés des factures acquittées. Si cela s'avère impossible, ces paiements sont accompagnés de pièces comptables de valeur probante équivalente.* »

et

« *As a rule, payments by final beneficiaries shall be supported by receipted invoices. Where this cannot be done, payments shall be supported by accounting documents of equivalent probative value.* »

Selon la requérante, l'expression « *In linea generale* » (« *En règle générale* »), tout comme les termes « *Di norma* », ne serait l'expression que d'un principe général, qui n'aurait pas nécessairement une valeur exhaustive et serait susceptible de varier selon les cas.

Une telle lecture n'est nullement évidente dès lors que cette locution, telle qu'elle est également formulée dans les autres langues de l'Union, signifie « *senza spiegarsi interamente e senza discendere ai casi particolari e concreti* » (« *[parler en général,] sans s'expliquer complètement et sans considérer des cas spécifiques et concrets* ») et ne semble pas admettre, à tout le moins pas clairement, de dérogations à ce qui est affirmé pour l'ensemble des cas de figure.

En outre, le droit de l'Union ne semble pas inclure parmi les interventions financées, à tout le moins expressément, la construction directe d'un immeuble par le bénéficiaire final avec ses propres matériaux, équipements et main d'œuvre, alors que sont prévus tant l'achat de matériel d'occasion (règle n° 4), que l'achat de terrain (règle n° 5), l'achat d'un bâtiment déjà construit (règle n° 6) et la sous-traitance (règle n° 1, point 3) ; en outre, l'annexe du règlement n° 1685/2000 vise, dans la règle n° 1 (points 1.5 à 1.8), plusieurs hypothèses spécifiques de coûts non facturables (frais d'amortissement, contributions en nature et frais généraux).

[Or. 11]

6. Compte tenu de ce qui précède, la juridiction de céans estime qu'il y a lieu de saisir, au titre de l'article 267 TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes, à des fins d'interprétation :

1. *Le règlement n° 1685/2000 de la Commission portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les Fonds structurels, et en particulier le point 2.1 de la règle n° 1 de son annexe, relatif à la "justification des dépenses", exige-t-il que la preuve des paiements effectués par les bénéficiaires finals soit nécessairement apportée par des factures acquittées, même lorsque le financement a été accordé au bénéficiaire pour la construction*

d'un bâtiment en utilisant des matériaux, des équipements et de la main-d'œuvre propres, ou une exception, autre que celle qui est expressément prévue lorsqu'une telle preuve se révèle impossible et qui requiert la production de "pièces comptables de valeur probante équivalente", est-elle envisageable ?

2. *Quelle est l'interprétation qu'il convient de retenir de l'expression "pièces comptables de valeur probante équivalente"?*

3. *En particulier, les dispositions susmentionnées du règlement s'opposent-elles à une réglementation nationale et régionale et aux mesures administratives prises pour son exécution, qui, dans l'hypothèse où le financement a été accordé au bénéficiaire en vue de la réalisation d'un immeuble avec des matériaux, des équipements et de la main d'œuvre propres, prévoient un système de contrôle des dépenses financées par l'administration publique qui consiste :*

a) en une quantification préalable des travaux sur la base d'un barème régional applicable aux travaux publics et, pour les postes qui n'y sont pas prévus, sur la base des prix du marché en vigueur estimés par le concepteur technique, puis

b) en un compte rendu ultérieur, qui comprend la présentation de la comptabilité relative aux travaux, à savoir le journal de chantier et le registre [Or. 12] comptable, dûment signés sur chaque page par le directeur des travaux et l'entreprise bénéficiaire, ainsi que la vérification des travaux et la constatation de leur réalisation, sur la base des prix unitaires visés sous a) par une commission de contrôle désignée par l'administration régionale compétente ?

[OMISSIS] [considérations d'ordre procédural]

Fait à Rome, le 12 novembre 2020

[OMISSIS]