

Version anonymisée

Traduction

C-734/22 – 1

Affaire C-734/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

29 novembre 2022

Juridiction de renvoi :

Oberster Gerichtshof (Autriche)

Date de la décision de renvoi :

17 octobre 2022

Requérante en Revision :

République d'Autriche

Défendeur en Revision :

GM

Le Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche), statuant à huis clos en tant que juridiction de Revision [OMISSIS] dans l'affaire opposant la partie requérante, la République d'Autriche, représentée par la Finanzprokurator, 1011 Vienne [OMISSIS], à la partie défenderesse, 3970 Moorbad [OMISSIS], représentée par le cabinet CMS Reich-Rohrwig Hainz Rechtsanwälte GmbH à Vienne, au sujet de 44.751,58 EUR avec intérêts, a adopté sur le recours en Revision formé par la partie requérante contre l'arrêt du Oberlandesgericht Wien (Cour d'appel de Vienne, Autriche) du 20 septembre 2021, GZ 13 R 28/2H-29, qui a réformé l'arrêt interlocutoire du Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (tribunal régional des affaires civiles de Vienne, Autriche) du 21 décembre 2020, GZ 65 Cg 28/19v-25, la présente

Ordonnance

I. La Cour de justice de l'Union européenne est saisie, conformément à l'article 267 TFUE, des questions préjudicielles suivantes :

1 L'article 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 L 312/1, du 23 décembre 1995), est-il directement applicable à des demandes par lesquelles la République d'Autriche réclame, par le biais des moyens du droit privé, le remboursement d'aides qu'elle a accordées contractuellement à des demandeurs dans le cadre d'un programme qui constitue une mesure agroenvironnementale au sens du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277/1 du 21 octobre 2005), au motif que le bénéficiaire de l'aide a manqué à ses obligations contractuelles ?

2 En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement visé dans la première question doit-il être interprété en ce sens qu'il y a un acte d'instruction ou de poursuite interrompant le cours de la prescription même lorsque, après une première demande extrajudiciaire de remboursement, le dispensateur de l'aide appelle de nouveau le bénéficiaire au remboursement, le cas échéant à plusieurs reprises, et le met en demeure par voie extrajudiciaire, au lieu de faire valoir sa créance par voie judiciaire ?

3 En cas de réponse négative à la première question, l'application d'un délai de prescription trentenaire prévu par le droit civil national aux demandes de remboursement visées dans la première question est-elle compatible avec le droit de l'Union, et notamment avec le principe de proportionnalité ?

II. La procédure devant la Cour suprême est suspendue jusqu'à réception de la décision préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne [OMISSIS].

Motifs :

I. : Sur les questions préjudicielles

A. Les faits

- 1 Le programme autrichien pour une agriculture respectueuse de l'environnement (Österreichische Programm für umweltgerechte Landwirtschaft – ÖPUL) de 2007 a été offert par la République d'Autriche, partie requérante, au cours de la période objet de la présente procédure (les années 2007 à 2013) en tant que mesure agroenvironnementale conformément au règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (JO L 277/1 du

21 octobre 2005) (ci-après « le règlement 1698/2005 ») ; il a été cofinancé par l'Union européenne.

- 2 Les aides sont versées par le biais de contrats conclus avec les demandeurs. Les règles auxquelles est soumis le programme d'aide se trouvent dans la directive spéciale du ministre fédéral de l'agriculture et des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau (Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – BMLFUW) relative au programme autrichien de promotion d'une agriculture respectueuse de l'environnement, extensive, et protectrice des espaces naturels (SRL-ÖPUL 2007).
- 3 Dans le cadre de l'ÖPUL, des aides liées à la surface sont accordées pour des formes d'exploitation respectueuses de l'environnement et pour lesquelles les demandeurs d'aide doivent prendre des engagements pluriannuels. En vertu du point 1.6.7.1. de la SRL-ÖPUL 2007, le demandeur d'aide est tenu, si celle-ci débute en 2007, d'exploiter les surfaces concernées conformément aux conditions d'éligibilité pendant au moins sept ans, c'est-à-dire jusqu'en 2013 inclus, et de remplir toutes les autres conditions d'éligibilité. Après la demande initiale, les demandeurs d'aide présentent chaque année une « demande multiple – surfaces ». [OMISSIS]
- 4 La gestion et la mise en œuvre de l'ÖPUL incombent à la société Agrarmarkt Austria GmbH (AMA), qui agit au nom et pour le compte de la requérante ([OMISSIS] ainsi que SRL-ÖPUL 2007, point 1.9.2.).
- 5 La partie défenderesse a participé à l'ÖPUL en tant qu'exploitant de l'exploitation agricole n° 4251911 (ci-après l'« exploitation »). La demande initiale a été introduite par l'exploitant de l'époque pour la période de sept ans allant de 2007 à 2013. La partie défenderesse était l'exploitant de l'exploitation à partir du 1^{er} janvier 2008. Il est incontesté qu'il a adhéré au contrat d'aide et qu'il l'a poursuivi. Il a lui-même introduit les demandes pour les années 2008 à 2013.
- 6 Après avoir effectué un contrôle sur place, la requérante a demandé en 2013, en raison d'écart allégués entre les surfaces demandées et les surfaces effectivement éligibles, le remboursement des primes accordées pour les surfaces minorées au cours des années de demande 2008 à 2010 et 2012 à 2013, à concurrence du montant cité dans le recours.
- 7 L'AMA a transmis à la partie défenderesse un rapport d'audit et des avis de recouvrement datés du 26 mars 2014 et du 26 juin 2014. La partie défenderesse a ensuite reçu des rappels de paiement du 11 mai 2015 (notifié le 12 mai 2015), du 12 novembre 2015 (notifié le 16 novembre 2015) et une mise en demeure avec menace de « poursuites judiciaires » du 16 décembre 2015 (notifiée le 22 décembre 2015).

B. Arguments des parties

- 8 Par un recours introduit le 26 avril 2019, la requérante demande le paiement de 44 751,58 euros, assortis d'intérêts progressifs de 2,880 % par an au-dessus du taux de base en vigueur à compter du 30 avril 2014.
- 9 Elle a fait valoir que le bénéficiaire de l'aide était tenu d'exploiter les surfaces concernées jusqu'au 31 décembre 2013 conformément aux conditions d'éligibilité et de remplir toutes les autres conditions d'éligibilité, faute de quoi l'aide devrait être remboursée.
- 10 Lors de contrôles sur place effectués les 5 et 9 décembre 2013 ainsi que le 9 janvier 2014, des écarts ont été constatés entre les surfaces demandées et les surfaces éligibles pour les années de demande 2012 et 2013. Ces différences feraient naître des obligations de remboursement pour les années 2012 et 2013. Si les surfaces qui avaient été demandées, mais qui n'étaient plus éligibles en 2012 et 2013 (les surfaces minorées), avaient été déjà intégrées dans l'ÖPUL au cours des années précédentes, il y aurait violation de la période d'engagement de sept ans. C'est la raison pour laquelle les aides accordées pour les années de demande 2008 à 2012 pour les surfaces minorées feraient également l'objet d'un recouvrement. Les aides accordées pour l'année 2011 auraient déjà été remboursées.
- 11 La défenderesse s'est vue imposer, conformément au point 1.12. de la SRL-ÖPUL 2007, de procéder aux remboursements exposés en détail, à savoir (en résumé), par lettre de recouvrement du 26 mars 2014, au remboursement d'un montant total de 24 935,13 euros et, par lettre de recouvrement du 26 juin 2014, au remboursement d'un montant total de 19 816,45 euros, soit au total 44 751,58 euros.
- 12 La requérante a présenté à ce sujet des arguments détaillés concernant les aides accordées, les écarts de surface constatés, les pourcentages d'écart entre les primes demandées et les primes déterminées et les montants à recouvrer qui en résultent en vertu de la SRL-ÖPUL 2007. Elle a en outre présenté des arguments concernant le calcul des montants à recouvrer, qu'elle fonde sur le fait que les écarts de superficie constituent dans le même temps une violation de la période d'exploitation de sept ans. [OMISSIS]
- 13 Elle fait valoir que la SRL-ÖPUL 2007 est largement déterminée par des règlements de l'UE. L'étendue des réductions ou des demandes de remboursement en cas d'écarts de superficie est directement définie à l'article 16 du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 25/8 du 28 janvier 2011 – ci-après «règlement de contrôle 65/2011»). Ce règlement renvoie également aux prescriptions du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) de l'Union européenne. Le remboursement de la totalité de l'aide octroyée pendant la période

d'engagement en cas de non-respect de la période d'engagement pluriannuelle correspondrait à l'article 39, paragraphe 3, lu en combinaison avec l'article 88, paragraphe 4, du règlement n° 1698/2005.

- 14 La partie défenderesse conclut au rejet du recours. Elle oppose au recours (notamment) la prescription des droits. Le point 1.12 de la SRL-ÖPUL 2007 ne contient pas de règles propres en matière de prescription, de sorte qu'il convient de recourir à d'autres sources juridiques. Pour autant que cela soit pertinent pour la présente demande de décision préjudicielle, elle s'est fondée sur le droit civil national autrichien. Elle a qualifié les demandes de remboursement de pénalités contractuelles au sens de l'article 1336 ABGB [Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch – code civil général autrichien]. Le délai de prescription de trois ans à compter de la connaissance du dommage et de l'auteur du dommage s'y appliquerait conformément à l'article 1489 ABGB. Le délai de prescription commencerait à courir au plus tard à la date des lettres de demande de remboursement du 26 mars 2014 et du 26 juin 2014, de sorte que la prescription était déjà acquise au moment de l'introduction du recours.
- 15 Le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312/1 du 23 décembre 1995) (ci-après le « règlement 2988/95 ») n'est pas applicable, car il ne couvre que les droits qui doivent être poursuivis par les moyens du droit public. Même si le règlement 2988/95 était applicable, la notification du rapport d'audit, les avis de recouvrement et les rappels de paiement ne devraient pas être qualifiés d'actes d'enquête ou de poursuite ; ils n'auraient donc pas pour effet d'interrompre le cours de la prescription.
- 16 La requérante a opposé à l'exception de la prescription que celle-ci devait être examinée en priorité au regard du droit de l'Union applicable, concrètement au regard du règlement 2988/95.
- 17 Le délai de prescription de quatre ans prévu à l'article 3, paragraphe 1, du règlement 2988/95 aurait commencé à courir après la fin de la période d'engagement, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 2014. Elle aurait été interrompue par les actes de poursuite engagés par l'AMA, à savoir la notification du rapport d'audit et des avis de recouvrement du 26 mars 2014 et du 26 juin 2014, ainsi que par les rappels de paiement du 11 mai 2015, du 12 novembre 2015 et du 16 décembre 2015, entraînant que le délai de prescription a à chaque fois recommencé à courir. Les créances ne seraient donc pas prescrites.
- 18 En outre, les États membres peuvent prévoir un délai de prescription plus long en vertu de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2988/95. En tout état de cause, les demandes de remboursement pour violation de la période d'engagement des années 2008 à 2010 ainsi que 2012 et pour les surfaces contestées des années de demande 2012 et 2013 devraient être qualifiées d'actions pour enrichissement sans cause au sens du droit civil autrichien. Par conséquent, le délai de prescription trentenaire de l'article 1478 ABGB s'appliquerait. La demande de

remboursement allant au-delà, sous la forme de la suppression totale de l'aide pour la surface non contestée pour l'année de demande 2013, ne serait pas non plus une sanction contractuelle, car elle ne viserait pas à obtenir la réparation d'un préjudice, mais à garantir la pleine efficacité du droit de l'Union conformément aux prescriptions du système INVEKOS pour les écarts de surface.

- 19 L'obligation de payer des intérêts conformément au point 1.12.2.5. de la SRL-ÖPUL 2007 se fonderait (par principe) sur l'article 5, paragraphe 1, du règlement 65/2011, de sorte que les délais de prescription de l'article 3 du règlement 2988/95 s'appliqueraient également au droit aux intérêts.

C. Procédure antérieure

- 20 La juridiction de première instance a limité l'objet de la procédure à la question de la prescription et a déclaré, par un arrêt interlocutoire [OMISSIS], que la demande n'était pas prescrite.
- 21 Sur le plan juridique, elle a admis l'applicabilité de l'article 3 du règlement 2988/95 à tous les droits invoqués. Le délai de prescription de quatre ans aurait commencé à courir le 1^{er} janvier 2014 et aurait été interrompu par les avis de recouvrement et les rappels de paiement des 11 mai 2015, 12 novembre 2015 et 16 décembre 2015, de sorte que les droits ne seraient pas prescrits.
- 22 La juridiction d'appel a accueilli le recours en appel de la partie défenderesse et a rejeté le recours pour cause de prescription. Sur le plan juridique, elle a affirmé que le règlement 2988/95 ne s'appliquerait pas aux recours de droit civil. Le droit de prescription du droit civil national autrichien viendrait à s'appliquer. Les prétentions seraient prescrites conformément à l'article 1489 ABGB.
- 23 Le Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche) doit statuer sur le recours en Revision de la requérante, par lequel elle demande le rétablissement du jugement de première instance ; à titre subsidiaire, elle présente une demande d'annulation.
- 24 La partie défenderesse conclut au rejet du recours en Revision ou, à titre subsidiaire, à ce qu'il n'y soit pas donné suite.

D. Normes pertinentes

- 25 L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312/1, du 23 décembre 1995) (ci-après le « règlement 2988/95 ») dispose :
- 26 « Aux fins de la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, est adoptée une réglementation générale relative à des contrôles homogènes et à

des mesures et des sanctions administratives portant sur des irrégularités au regard du droit communautaire. »

L'article 3, paragraphe 1, du règlement 2988/95 dispose :

- 27 « 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.
- 28 [OMISSIS] Pour les programmes pluriannuels, le délai de prescription s'étend en tout cas jusqu'à la clôture définitive du programme.
- 29 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.
- 30 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, [...] ; »

[OMISSIS]

31 [OMISSIS]

L'article 1478 de l'ABGB (autrichien) est libellé ainsi :

- 32 « Délai de prescription. Généralités.
- 33 [...] Toutefois, pour la prescription proprement dite, le simple non-usage d'un droit qui, en soi, aurait pu être exercé, est suffisant après trente ans ».

L'article 1489 de l'ABGB (autrichien) est libellé ainsi :

- 34 « Toute action en dommages et intérêts se prescrit par trois ans à compter de la date à laquelle la victime a connaissance du dommage et de l'identité de son auteur, que le dommage ait été causé en raison de la violation d'une obligation contractuelle ou sans rapport avec un contrat ».
- 35 [OMISSIS] [détails sur la modification du SRL ÖPUL 2007]

Le point 1.2 de la SRL-ÖPUL 2007 est libellé comme suit (extraits) :

36 [OMISSIS]

37 [OMISSIS]

38 [OMISSIS]

39 Le demandeur de l'aide est tenu, sur demande écrite de l'AMA ou du BMLFUW – et sous réserve de faire valoir d'autres droits légaux – de rembourser tout ou partie de l'aide accordée dans un délai de 14 jours, notamment lorsque

- 1. les agents ou organes de l'UE, du BMLFUW, de l'AMA et d'autres organismes de règlement ont été informés de manière incorrecte ou incomplète par le demandeur de l'aide ou par des tiers qui lui sont imputables de circonstances déterminantes pour l'octroi et le volume de l'aide ou le maintien de l'engagement,
- 2. les conditions d'éligibilité prévues par cette directive générale ne peuvent pas être remplies ou ne peuvent plus l'être entièrement, ou la prestation à fournir conformément aux conditions d'éligibilité, y compris notamment les obligations de documentation, les obligations de déclaration ainsi que les obligations de tolérance et de coopération, ne peut pas être fournie ou ne l'a pas été en temps utile.

40 Tel est notamment le cas lorsque [...]

[...]

41 1.12.1.3 [Note : dans la SRL-ÖPUL 2007 (2010), cette disposition se trouve au point 1.12.1.4] : En cas de constatation d'écarts entre les données communiquées à l'AMA et les constatations faites sur la taille ou la situation des surfaces ou sur la taille ou le type d'élevage, les dispositions pertinentes du RICA [remarque : dans la SRL-ÖPUL 2007 (2010) : « et du règlement de contrôle »] en ce qui concerne le montant de l'aide et la mesure, si les écarts ne constituent pas en même temps une violation d'une condition concrète du contenu de la mesure (condition d'éligibilité).

42 [OMISSIS]

E. Motivation de la saisine

Objet de la procédure

43 Dans le cas d'un jugement interlocutoire [OMISSIS] sur la prescription (contestée), seule l'éventuelle prescription du droit d'action est évaluée [OMISSIS]. Si un tel jugement a été rendu, seule la question de la prescription du droit d'action (allégué) peut être examinée dans le cadre de l'instance [OMISSIS]. Dans le cas présent où la juridiction de première instance a rejeté la prescription par un jugement interlocutoire, [OMISSIS] la procédure est donc limitée à l'examen de la prescription.

Sur la question 1

- 44 L'octroi d'aides sur le fondement de la participation d'agriculteurs à des programmes de promotion dans le cadre de l'ÖPUL se fait par des actions de droit privé [OMISSIS]. Cela signifie que l'aide concrète est basée sur un contrat d'aide. [OMISSIS] La possibilité de recouvrer une aide accordée sur la base d'un contrat de droit privé est déterminée par le contenu de l'accord [OMISSIS].
- 45 Aux fins de protéger les intérêts financiers des Communautés européennes, est adoptée une réglementation générale relative à des contrôles homogènes et à des mesures et des sanctions administratives portant sur des irrégularités au regard du droit communautaire (voir article 1^{er}, paragraphe 1, de ce règlement).
- 46 Dans son arrêt du 24 juin 2004, C-278/02 (affaire Handlbauer, EU:C:2004:388), la Cour de justice de l'Union européenne (la Cour) a admis le principe de l'applicabilité directe de l'article 3, paragraphe 1, du règlement 2988/95. Dans l'affaire à la base de l'arrêt Handlbauer, le recouvrement de l'aide accordée et l'application d'une sanction sont intervenus par voie de décision, c'est-à-dire sous la forme d'un acte administratif de la puissance publique.
- 47 Dans la présente procédure, il y a un litige sur la question de savoir si l'article 3 du règlement 2988/95 est également directement applicable lorsqu'une aide cofinancée par l'Union européenne a été accordée sous la forme d'un contrat d'aide et que le recouvrement est intervenu à l'aide de moyens du droit privé.
- 48 On retrouve dans la doctrine de langue allemande des prises de position qui, même après l'entrée en vigueur du règlement 2988/95, plaident dans un tel cas de figure pour l'application exclusive des règles de prescription du droit civil national aux demandes de remboursement et aux sanctions [OMISSIS]. Cette opinion en droit est notamment motivée par le fait que le règlement 2988/95 couvre les « décisions administratives » nationales et de l'Union, parmi lesquelles ne figureraient que les décisions fondées sur un acte de la puissance publique.
- 49 La question de savoir si l'article 3 du règlement 2988/95 est directement applicable est d'une importance décisive pour le présent litige. Si l'article 3 du règlement 2988/95 est directement applicable pour l'appréciation de la prescription des droits invoqués, la partie défenderesse ne pourrait pas se fonder sur le délai de prescription plus court de trois ans prévu à l'article 1489 ABGB. Pour sa part, la requérante ne pourrait pas se fonder sur le délai de prescription trentenaire prévu à l'article 1478 ABGB, car le principe de proportionnalité s'oppose à ce que les États membres, dans le cadre de l'utilisation de la possibilité qui leur est offerte par l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2988/95, appliquent un délai de prescription trentenaire au contentieux relatif au remboursement des aides indûment perçues (arrêt du 5 mai 2011, C-201/10 et C-202/10, Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading, EU:C:2011:282, point 47).

Concernant la question 2 :

- 50 La deuxième question préjudicielle vise à déterminer, en ce qui concerne les aides de droit privé, si un dispensateur d'aide qui a déjà terminé son enquête et a fait valoir par voie extrajudiciaire son droit au remboursement à l'encontre du bénéficiaire de l'aide peut, par des rappels de paiement, obtenir une interruption du délai de prescription et donc – dans le cadre du délai absolu de l'article 3, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement 2988/95 – une prolongation de ce délai de prescription, bien que rien ne s'oppose à ce qu'il fasse valoir son droit par voie juridictionnelle s'il a besoin d'un délai plus long pour obtenir des éclaircissements sur les circonstances de fait.

Concernant la question 3 :

- 51 Concernant concrètement l'ÖPUL, la Cour a déclaré que, pour autant que le droit communautaire ne contienne pas de réglementation, rien ne s'oppose à ce que la République d'Autriche mette en œuvre les programmes d'aide nationaux au moyen d'actes juridiques de droit privé tels que des contrats. Toutefois, l'application de ces dispositions nationales ne doit pas porter atteinte à la portée et à l'efficacité du droit communautaire (arrêt du 19 septembre 2002, C-336/00, Martin Huber, EU:C:2002:509, points 61 et suivants). La question 3 vise à déterminer si, dans le cas d'un programme national qui constitue une mesure agroenvironnementale au sens du règlement 1698/2005 et qui est conçu dans les formes du droit privé, les délais de prescription du droit civil national doivent être évalués à l'aune du principe de proportionnalité du droit de l'Union.

[OMISSIS]

- 52 [OMISSIS]

Oberster Gerichtshof

Vienne, le 17 octobre 2022

[OMISSIS]