

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. JÁN MAZÁK

présentées le 23 octobre 2008¹

1. Dans la présente affaire, le Riigikohus (Cour suprême, Estonie) demande à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil² (également appelé le «règlement sur le développement rural»). La juridiction de renvoi soulève les questions déferées à titre préjudiciel dans une procédure pendante devant elle ayant pour origine le litige opposant AS Agrofarm (ci-après «Agrofarm»), dont le successeur juridique est JK Otsa Talu OÜ (ci-après «Otsa Talu»), et l'Office d'information et de registre agricoles³, concernant le refus d'octroi d'un soutien agroenvironnemental par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

I — Cadre juridique

A — Droit communautaire

2. Le règlement n° 1257/1999 institue le cadre du soutien communautaire en faveur d'un développement rural durable.

3. L'article 22 du règlement n° 1257/1999⁴ est en ces termes:

«Un soutien est accordé aux méthodes de production agricoles conçues pour protéger l'environnement, préserver l'espace naturel (agroenvironnement) ou améliorer le bien-être des animaux, afin de contribuer à la réalisation des objectifs communautaires en matière d'agriculture, d'environnement et de bien-être des animaux d'élevage.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlement 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 L 160, p. 80), abrogé en partie par le 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, p. 1).

3 — Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA), organe gouvernemental relevant du ministre de l'Agriculture estonien, ayant notamment pour mandat d'organiser l'octroi des soutiens de l'État et de l'Union européenne à l'agriculture et au développement rural (ci-après l'«Office»).

4 — Les articles 22, 23 et 24 du règlement n° 1257/1999 sont cités ici tels que modifiés par le règlement (CE) n° 1783/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 270, p. 70).

Ce soutien est destiné à encourager:

f) l'amélioration du bien-être des animaux.»

a) des formes d'exploitation des terres agricoles compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique,

4. L'article 23 du règlement n° 1257/1999 est en ces termes:

b) une extensification des modes d'exploitation agricoles favorable à l'environnement et la gestion des systèmes de pâturage à faible intensité,

«1. Un soutien est accordé aux agriculteurs qui souscrivent des engagements agroenvironnementaux ou concernant le bien-être des animaux pour une durée minimale de cinq ans. Le cas échéant, une durée plus longue peut être fixée pour certains types d'engagements eu égard à leurs effets sur l'environnement ou sur le bien-être des animaux.

c) la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle menacés,

2. Les engagements agroenvironnementaux ou concernant le bien-être des animaux doivent aller au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles, y compris des bonnes pratiques en matière d'élevage.

d) l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles,

e) la prise en compte de la planification environnementale dans la pratique agricole,

Ils doivent offrir des services que ne peuvent fournir les autres mesures de soutien, telles que les mesures de soutien du marché ou les indemnités compensatoires.»

5. En vertu de l'article 24, paragraphe 1, de ce même règlement:

«L'aide versée en contrepartie des engagements agroenvironnementaux ou concernant le bien-être des animaux qui sont souscrits est allouée annuellement et calculée en fonction:

a) de la perte de revenus encourue,

b) des coûts additionnels résultant des engagements, et

c) de la nécessité de fournir une incitation financière.

Les coûts liés aux investissements ne sont pas pris en compte pour le calcul du niveau de l'aide annuelle. Le coût des investissements non productifs nécessaires au respect des engagements peut être pris en compte pour le calcul du niveau de l'aide annuelle.»

6. L'article 37, paragraphes 1, 2 et 4, du règlement n° 1257/1999 dispose ce qui suit:

«1. Le soutien en faveur du développement rural n'est accordé qu'aux mesures conformes au droit communautaire.

2. Lesdites mesures doivent être cohérentes avec les autres politiques communautaires et avec les mesures prises en vertu de celles-ci.

En particulier, aucune mesure relevant du champ d'application du présent règlement n'est éligible à d'autres régimes de soutien communautaire si elle est incompatible avec une condition spécifique établie dans le présent règlement.

[...]

4. Les États membres peuvent établir des conditions supplémentaires ou plus restrictives en matière d'octroi du soutien communautaire au titre du développement rural, sous réserve qu'elles soient cohérentes avec les objectifs et les exigences fixés dans le présent règlement.»

7. L'article 39 du règlement n° 1257/1999 dispose que:

adoptée le 24 mars 2004 et est entrée en vigueur pour partie le 1^{er} mai 2004 et pour partie le 1^{er} janvier 2005⁶. Les dispositions pertinentes de cette loi sont les suivantes:

«1. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la compatibilité et la cohérence des mesures de soutien en faveur du développement rural conformément aux dispositions du présent chapitre.

«Article 42. Procédure d'attribution des soutiens au développement rural accompagnant la politique agricole commune

2. Les plans en faveur du développement rural soumis par les États membres incluent une évaluation de la compatibilité et de la cohérence de mesures de soutien envisagées et l'indication des dispositions prises pour assurer lesdites compatibilité et cohérence.

[...]

3. Le cas échéant, les mesures de soutien peuvent être révisées ultérieurement en vue d'assurer la compatibilité et la cohérence.»

(2) C'est le ministre de l'Agriculture qui décide quel type de soutien au développement rural est accordé au cours d'un exercice donné et quel type d'activités est soutenu au cours de cet exercice, ainsi que de l'affectation des moyens prévus pour le soutien du développement rural.

B — *Droit national*

8. La loi d'application de la politique agricole commune de l'Union européenne⁵ a été

(3) Le droit de demander et d'obtenir le soutien au développement rural ne prend pas naissance si l'attribution de ce soutien ou le soutien de cette activité n'est pas prévu pour l'exercice en cause conformément au paragraphe 2 du présent article.

⁵ — Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ci-après l'«ELÜPS».

⁶ — RT I 2004, 24, 163.

Article 43. Conditions pour l'obtention du soutien au développement rural

(1) A le droit de demander le soutien au développement rural la personne qui remplit les conditions prévues par la présente loi et par le programme visé à l'article 42, paragraphe 1, de la présente loi.

(2) Le ministre de l'Agriculture peut fixer les modalités d'obtention du soutien au développement rural pour le demandeur et l'activité projetée, ainsi que la liste des zones dans lesquelles le soutien au développement rural est accordé. Ces modalités peuvent être adoptées séparément pour chaque type d'aide.

[...]

Article 44. Demande de soutien au développement rural et procédure de la demande

[...]

(2) Le ministre de l'Agriculture fixe les modalités concernant la demande de soutien au développement rural et la procédure de la

demande, la forme de la demande, les motifs de réduction du soutien et les taux pour chaque type de soutien, ainsi que les motifs de rejet d'une demande. Les modalités de la demande de soutien et de la procédure de la demande peuvent être fixées séparément pour chaque type d'aide.»

9. Les modalités concernant l'obtention du paiement agroenvironnemental, ainsi que la demande de soutien, la procédure de cette demande et le paiement dudit soutien⁷, adoptées par le règlement n° 51 du ministre de l'Agriculture du 20 avril 2004, prévoient ce qui suit, dans la version en vigueur jusqu'au 1^{er} mai 2005:

«Article 3. Conditions pour l'obtention du soutien

(1) Le soutien pour une des activités visées à l'article 2 peut être demandé par une personne physique, une personne morale, une société ou par une autre association de personnes n'ayant pas la qualité de personne morale, exerçant une activité agricole (ci-après le 'demandeur'), qui opère dans les zones visées au point 9.2 du chapitre 9 du plan de développement et qui remplit les conditions

⁷ — Põllumajandusliku keskkonnatoetuse saamise täpsemad nõuded ning toetuse toetamise, taotluse menetlemise ja toetuse maksmise täpsem kord (RTL 2004, 51, 879).

prévues au point 9.2 du chapitre 9 du plan de développement et qui:

l'engagement visé à l'article 3, paragraphe 1, point 3.»

[...]

- 3) prend l'engagement de remplir les conditions visées aux points 1 et 2 et les conditions d'obtention du paiement agroenvironnemental pendant 5 ans à compter de la date limite prévue pour la demande de soutien.»

11. Le plan de développement rural de l'Estonie pour les années 2004 à 2006, approuvé par la Commission des Communautés européennes et adopté par le gouvernement et par le ministère de l'Agriculture estonien, dispose ce qui suit:

«12.6.2. Soutien agroenvironnemental

10. La modification entrée en vigueur le 1^{er} mai 2005, qui était en vigueur au moment de l'introduction de la demande de soutien, le 26 mai 2005 (ci-après la «mesure litigieuse»), a ajouté à ce qui précède la condition supplémentaire suivante:

Les demandes introduites sont examinées et la décision est prise en fonction des critères d'attribution du soutien et des moyens financiers affectés à la mesure litigieuse pour l'année concernée. Le cas échéant, les demandes font l'objet d'un classement en fonction de leur mérite.

«Article 82. Dispositions d'application

[...]

(7) En 2005, peut introduire une demande pour une activité de production favorable à l'environnement le demandeur qui, en 2004, a bénéficié d'une décision d'attribution du soutien pour une activité de production favorable à l'environnement et qui a pris

Lorsqu'il n'y a pas suffisamment de moyens budgétaires pour satisfaire les demandes remplissant les conditions, le ministre de l'Agriculture peut adopter une procédure de réduction du paiement agroenvironnemental, en vertu de laquelle il est procédé à la réduction proportionnelle du soutien pour tous les demandeurs remplissant les conditions d'un paiement agroenvironnemental, à la réduction du montant du soutien en fonction de la surface de la terre agricole couverte par la demande ou à la réduction de l'aide en fonction des activités à soutenir ou sur le fondement d'un autre critère.»

II — Le contexte factuel et procédural et les questions déferées

12. Agrofarm a présenté à l'Office, le 26 mai 2005, une demande de paiements à la surface. Elle avait déjà, en 2004, pris les dispositions nécessaires pour une production favorable à l'environnement afin d'obtenir un soutien agroenvironnemental⁸.

13. Par la décision n° 1-3.13-4/74 du directeur de l'Office, du 19 décembre 2005, la demande d'Agrofarm a été rejetée au motif que le soutien n'était pas accordé à des parcelles non couvertes par un engagement valable en vue d'une production favorable à l'environnement.

14. Le 1^{er} février 2006, Agrofarm a formé un recours devant le Tartu halduskohus (tribunal administratif de Tartu), ayant pour objet l'annulation du point 17 de la décision du directeur de l'Office et une demande de paiement du soutien en question. Cette juridiction a rejeté le recours par jugement du 28 avril 2006 estimant, pour l'essentiel, que les dispositions complémentaires ajoutées au règlement n° 51 ne pouvaient être considérées comme restreignant les droits de la requérante.

8 — La décision de renvoi précise qu'Agrofarm avait déjà obtenu, en 2004, les semences nécessaires à l'ensemencement du printemps 2005, en prenant les dispositions nécessaires pour une production favorable à l'environnement.

15. Otsa Talu, successeur juridique d'Agrofarm⁹, a fait appel devant le Tartu ringkonnakohus (cour d'appel de Tartu), en faisant valoir que le règlement n° 1257/1999 ne permettait pas d'instaurer des dispositions inégalitaires à l'égard des demandeurs. Il était, selon elle, contraire à la protection de la confiance légitime et aux principes applicables dans un État de droit que le ministre de l'Agriculture décide de modifier le règlement n° 51 moins d'un mois avant la date limite d'introduction d'une demande pour l'année 2005. Cette Cour a rejeté l'appel d'Otsa Talu, par un arrêt du 7 septembre 2006, constatant, pour l'essentiel, que la modification du règlement par le ministre de l'Agriculture n'était pas contraire au droit communautaire.

16. Otsa Talu a ensuite saisi la juridiction de renvoi d'un pourvoi en cassation. Elle a fait valoir que la modification litigieuse du règlement n° 51 ainsi que le droit national appliquant le droit communautaire sont contraires au droit communautaire, en particulier à l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 1257/1999, qui prévoit que le soutien agroenvironnemental doit être alloué annuellement. De plus, Otsa Talu a fait valoir que l'article 82, paragraphe 7, du règlement n° 51 était contraire au point 12.6.2 du plan de développement rural, selon lequel il convient, en cas de manque de moyens budgétaires, de réduire proportionnellement le montant total du soutien destiné à tous les demandeurs remplissant les conditions.

9 — Agrofarm a fusionné avec Otsa Talu.

17. Devant la juridiction de renvoi, l'Office a soutenu, pour l'essentiel, que, s'agissant de la nature du soutien agroenvironnemental litigieux, il ne pouvait être considéré comme une aide sociale qu'il conviendrait de répartir sur une base générale. Cette affaire concerne selon lui une aide dont les conditions d'obtention résultent des nécessités et des priorités de la politique agricole de l'État et l'État a également le droit de modifier ces conditions.

18. La juridiction de renvoi estime qu'il est essentiel, dans la présente affaire, de déterminer s'il est légal de modifier, au cours de la période de soutien, les conditions devant être remplies par les demandeurs d'un paiement agroenvironnemental devant être versé pour une production favorable à l'environnement, de manière à restreindre, par rapport à la situation antérieure, la catégorie des personnes remplissant les conditions.

19. La juridiction de renvoi estime qu'il est conforme à l'objectif du soutien agroenvironnemental devant être accordé pour une production favorable à l'environnement, tel que prévu par le règlement n° 1257/1999, de soutenir dans le cadre du programme correspondant, chaque année budgétaire, également les nouveaux demandeurs qui sont prêts à souscrire un engagement de production favorable à l'environnement et qui, en conséquence, organisent leur production en conformité avec les exigences légales. Cette approche serait également conforme au principe général d'égalité de traitement et avec l'objectif d'assurer une meilleure protection de l'environnement.

20. Par conséquent, la juridiction de renvoi a des doutes sur le point de savoir si les conditions supplémentaires imposées aux demandeurs par le biais de l'article 82, paragraphe 7, du règlement n° 51 sont conformes aux objectifs du droit communautaire, notamment ceux du soutien en matière agroenvironnementale prévu par le règlement n° 1257/1999.

21. En outre, la juridiction de renvoi estime que, lorsque les ressources budgétaires sont insuffisantes, le plan de développement rural de l'Estonie envisageait une réduction proportionnelle du soutien pour tous les demandeurs remplissant initialement les conditions permettant de bénéficier d'un soutien agroenvironnemental.

22. Selon la juridiction de renvoi, le fait de réduire la catégorie des bénéficiaires ne constitue pas une solution proportionnée en vue de résoudre la situation de l'insuffisance des ressources budgétaires et, au lieu de cela, il aurait fallu réduire proportionnellement le soutien accordé à tous les demandeurs remplissant initialement les conditions applicables, comme l'avait envisagé le plan de développement rural approuvé par la Commission.

23. À la lumière de ces considérations, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour des questions

suivantes en vue d'une décision à titre préjudiciel:

- «1) Faut-il considérer qu'il est conforme à l'objectif du soutien en matière agroenvironnementale visé aux articles 22 à 24 du règlement (CE) n° 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:
- a) que seuls puissent continuer à percevoir ce soutien les demandeurs qui, dans le cadre de ce programme, ont déjà, au cours du précédent exercice, bénéficié d'une décision d'attribution du soutien en matière agroenvironnementale et souscrit un engagement agroenvironnemental, ou
- b) que, à chaque exercice, un soutien soit également accordé aux nouveaux demandeurs qui s'engagent dans le sens d'une production favorable à l'environnement et qui, par conséquent, organisent leur production conformément aux conditions requises?
- 2) Dans l'hypothèse où il convient de répondre dans le sens de l'alternative figurant sous b) et s'il apparaît que, dans le cadre du programme, il n'y a plus suffisamment de moyens budgétaires pour attribuer un premier soutien, les dispositions combinées de l'article 24, paragraphe 1, de l'article 37, paragraphe 4, et de l'article 39 du règlement (CE) n° 1257/99 permettent-elles à un État membre:
- a) de modifier la réglementation et les conditions relatives à la demande et à l'attribution du soutien en matière agroenvironnementale et de prévoir que seuls sont autorisés à faire une demande les demandeurs qui, au cours de l'exercice précédent, ont bénéficié d'une décision d'attribution du soutien et qui, par conséquent, sont tenus par un engagement dans le sens d'une production favorable à l'environnement,
- ou
- b) de réduire proportionnellement le soutien accordé à tous les demandeurs remplissant les conditions requises pour bénéficier du soutien en matière agroenvironnementale?»

24. Des observations écrites ont été présentées par les gouvernements estonien, hellénique et polonais, ainsi que par la Commission. Otsa Talu et l'ensemble des parties précitées, à l'exception du gouvernement polonais, ont présenté des observations orales lors de l'audience du 10 avril 2008.

26. C'est dans ce contexte que la première modification du règlement n° 51, restreignant la catégorie des bénéficiaires d'un soutien, a été adoptée en mai 2005. En juillet 2005 toutefois, une nouvelle modification de ce règlement a été adoptée, ajoutant à la catégorie des demandeurs remplissant les conditions pour bénéficier d'un soutien, les personnes ayant au moins un terrain sur une surface agricole, dont l'ensemble constitue une zone couverte par le réseau Natura 2000.

III — Analyse

A — Principaux arguments des parties

25. Le *gouvernement estonien* expose les circonstances relatives à l'élaboration du plan de développement rural et aux modifications apportées au règlement n° 51. Il relève qu'un rapport concernant le suivi de ce plan a montré qu'en 2004 il y a eu pratiquement deux fois plus de demandes que ce que ce plan de développement avait prévu. Par conséquent, les objectifs quantitatifs relatifs aux engagements initialement fixés dans le plan de développement pour l'année 2006 avaient déjà été atteints en 2004. De plus, compte tenu du fait que le ministre de l'Agriculture avait décidé de ne pas réduire le soutien agroenvironnemental en 2004, les ressources budgétaires allouées au financement de ce soutien étaient insuffisantes pour que les nouvelles demandes présentées en 2005 et en 2006 puissent être acceptées.

27. Selon le *gouvernement estonien*, la restriction des bénéficiaires d'un soutien introduite par la modification du règlement n° 51 est conforme aux objectifs du règlement n° 1257/1999 (tels qu'ils ressortent de son trente et unième considérant) comme au principe d'égalité de traitement.

28. À la lumière des considérations qui précèdent, le *gouvernement estonien* propose d'apporter les réponses suivantes aux questions déferées. Si les objectifs quantitatifs du plan de développement rural sont remplis et s'il apparaît que, dans le cadre de ce programme, il n'y a plus suffisamment de moyens budgétaires pour attribuer un premier soutien, les dispositions combinées des articles 24, paragraphe 1, 37, paragraphe 4, et 39 du règlement n° 1257/1999 permettent à un État membre de modifier la réglementation concernant la demande et l'attribution du soutien en matière agroenvironnementale et de mettre en place des conditions qui restreignent la catégorie des personnes susceptibles de bénéficier d'un soutien. Ces conditions peuvent, pendant un ou plusieurs exercices pertinents, avoir pour effet d'empê-

cher toute demande de soutien de nouveaux bénéficiaires potentiels.

demandes nouvelles de soutien agroenvironnemental.

29. Le *gouvernement hellénique* insiste sur le fait que le législateur communautaire a reconnu le besoin de souplesse non seulement pendant la phase de planification, mais également pendant la mise en œuvre des programmes de soutien au développement rural. Il soutient que les critères applicables aux bénéficiaires peuvent être modifiés a posteriori, à condition que cela n'entraîne pas de discrimination ou de restriction injustifiée.

32. Le *gouvernement polonais* estime que les objectifs du règlement n° 1257/1999, tant en ce qui concerne le soutien agroenvironnemental que les autres formes de soutien, ne peuvent être réalisés que lorsque le soutien est accordé, en principe, à tous les demandeurs qui remplissent les conditions. S'il en était autrement, il serait possible aux États membres de limiter discrétionnairement l'octroi de ce soutien au cours d'un exercice budgétaire donné.

30. En conséquence, le *gouvernement hellénique* propose d'apporter la réponse suivante à la première question: l'octroi d'une aide annuelle aux seules personnes participant au programme de prise d'engagements agroenvironnementaux est autorisé selon les dispositions du règlement n° 1257/1999. L'intégration, sur une base annuelle, de nouveaux bénéficiaires du programme est donc permise, mais non obligatoire.

33. En conséquence, le *gouvernement polonais* propose de répondre à la première question en ce sens qu'il est conforme à l'objectif du soutien en matière agroenvironnementale visé aux articles 22 à 24 du règlement n° 1257/1999 que, à chaque exercice, un soutien soit également accordé aux nouveaux demandeurs qui s'engagent dans le sens d'une production favorable à l'environnement et qui, par conséquent, organisent leur production conformément aux conditions requises.

31. En ce qui concerne la seconde question, le *gouvernement hellénique* soutient que, si un État membre constate au cours de la durée du programme que les ressources budgétaires sont insuffisantes, il peut, conformément au règlement n° 1257/1999, modifier les dispositions nationales en cause, de manière à remplir les obligations qu'il a déjà contractées et en n'autorisant pas l'introduction de

34. En ce qui concerne la seconde question, le *gouvernement polonais* estime que, en l'absence de moyens budgétaires suffisants, le refus d'accorder un soutien aux nouveaux demandeurs permet d'atteindre les objectifs du soutien agroenvironnemental et n'entraîne aucune violation du droit communautaire ou national.

35. Il propose donc la réponse suivante à la seconde question: s'il apparaît que, dans le cadre du programme, il n'y a plus suffisamment de moyens budgétaires pour attribuer un premier soutien, les dispositions combinées des articles 24, paragraphe 1, 37, paragraphe 4, et 39 du règlement n° 1257/1999 permettent à un État membre de prévoir que seuls sont autorisés à faire une demande des demandeurs qui, au cours de l'exercice précédent, ont bénéficié d'une décision d'attribution du soutien et qui, par conséquent, sont tenus par un engagement dans le sens d'une production favorable à l'environnement.

36. Enfin, la *Commission* relève que le règlement n° 1257/1999 ne définit pas la méthode de calcul des versements annuels de soutien. Elle estime, par conséquent, que les États membres peuvent décider soit d'arrêter le montant des versements annuels au début de la période d'engagement de cinq ans, soit de modifier ce montant chaque année — en fonction des ressources budgétaires disponibles et du nombre de bénéficiaires participant au programme.

37. Selon la *Commission*, les deux options sont conformes au règlement n° 1257/1999 et comportent des incitations pour les agriculteurs.

38. Dans ces conditions, la *Commission* propose de répondre aux questions en ce sens que la condition imposant que le soutien

aux mesures agroenvironnementales visé aux articles 22, 23 et 24 du règlement n° 1257/1999 ne puisse être attribué pour une année donnée que si le demandeur a fait l'objet, dans le cadre du programme, d'une décision d'octroi de ce soutien au cours de l'exercice budgétaire précédent est compatible avec ce règlement.

B — *Recevabilité*

39. Il apparaît que le gouvernement estonien tente de contester la recevabilité des questions déferées. Ce gouvernement considère que, compte tenu des modifications apportées au règlement n° 51¹⁰, la présomption sur laquelle se fondent les questions de la juridiction de renvoi est erronée. Il s'ensuit, selon ce gouvernement, que les questions déferées par la juridiction nationale ne correspondent pas tout à fait aux mesures nationales en vigueur en 2005 et sont donc de nature théorique. Aucune des autres parties n'a soulevé cette objection dans ses observations ni pris position sur ce point.

40. La Cour a jugé, dans son arrêt UGT-Rioja e.a.¹¹, qu'«il ressort à la fois des termes et de l'économie de l'article 234 CE que la procé-

10 — Voir points 25 et 26 des présentes conclusions.

11 — Arrêt du 11 septembre 2008 (C-428/06 à C-434/06, Rec. p. I-6747, point 39), citant en ce sens les arrêts du 15 juin 1995, Zabala Erasun e.a. (C-422/93 à C-424/93, Rec. p. I-1567, point 28); du 12 mars 1998, Djabali (C-314/96, Rec. p. I-1149, point 18), et du 20 janvier 2005, García Blanco, (C-225/02, Rec. p. I-523, point 27).

dure préjudicielle présuppose qu'un litige soit effectivement pendant devant les juridictions nationales, dans le cadre duquel elles sont appelées à rendre une décision susceptible de prendre en considération l'arrêt de la Cour rendu à titre préjudiciel».

l'interprétation du droit communautaire qui est sollicitée présente un rapport avec la réalité et l'objet du litige au principal, de telle sorte que la Cour ne soit pas amenée à formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques. S'il apparaît que la question posée n'est manifestement pas pertinente pour la solution de ce litige, la Cour doit constater le non-lieu à statuer.»

41. Dans son arrêt Ritter-Coulais¹², la Cour a jugé qu'«il résulte d'une jurisprudence constante que la procédure instituée par l'article 234 CE est un instrument de coopération entre la Cour et les juges nationaux [...] Dans le cadre de cette coopération, le juge national saisi du litige, qui est le seul à avoir une connaissance directe des faits au principal et qui devra assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, est, au regard des particularités de l'affaire, le mieux placé pour apprécier tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. [...] Il n'en demeure pas moins qu'il appartient à la Cour, en cas de besoin, d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national, en vue de vérifier sa propre compétence et, en particulier, de déterminer si

42. Il s'ensuit que, dans la présente affaire, un litige est manifestement pendant devant la juridiction de renvoi, que celle-ci ne peut résoudre qu'après une réponse de la Cour. Il ne ressort nullement des éléments du dossier soumis à la Cour que le renvoi préjudiciel serait de nature théorique ou hypothétique. Nous en concluons que les questions déferées sont recevables.

C — *Sur le fond*

43. Par ses deux questions, qu'il convient d'examiner ensemble, le Riigikohus demande pour l'essentiel s'il est compatible avec le règlement n° 1257/1999 qu'un État membre restreigne, en raison de l'insuffisance des moyens budgétaires, la catégorie des bénéficiaires d'une aide agroenvironnementale aux agriculteurs déjà concernés par une décision

12 — Arrêt du 21 février 2006 (C-152/03, Rec. p. I-1711, points 13 à 15 et jurisprudence citée).

d'octroi d'un soutien au titre de l'exercice budgétaire précédent.

44. La Commission cite à juste titre la jurisprudence de la Cour en ce sens que, si les programmes de développement des États membres sont approuvés par la Commission — après qu'elle s'est assurée que ces programmes sont conformes au règlement n° 1257/1999 et après avoir déterminé la nature des actions «cofinançables» et le montant total des dépenses liées à leur financement —, l'approbation d'un programme national d'aides par la Commission n'a nullement pour effet de lui conférer la nature de mesure de droit communautaire. Dans ces conditions, par exemple, en cas d'incompatibilité d'un contrat d'aide avec le programme approuvé par la Commission, il appartient aux juridictions nationales de tirer les conséquences de cette incompatibilité en considération du droit national, en tenant compte en même temps lors de l'application de celui-ci du droit communautaire pertinent¹³.

45. À cet égard, la Cour a jugé qu'«il appartient [...] aux autorités nationales d'exécuter les réglementations communautaires et de prendre, à l'égard des opérateurs économiques concernés, les décisions individuelles

nécessaires. Lors de cette exécution, les États membres procèdent conformément aux règles et modalités prévues par la législation nationale, sous réserve des limites établies par le droit communautaire»¹⁴.

46. Le droit communautaire et le règlement n° 1257/1999 notamment (ou d'ailleurs le règlement (CE) n° 817/2004¹⁵) ne réglementent pas précisément l'attribution du soutien agroenvironnemental devant être alloué chaque année.

47. Les articles 37, paragraphe 4, et 39, paragraphe 3, du règlement n° 1257/1999 laissent à penser que les États membres disposent d'une marge d'appréciation relativement large dans la mise en œuvre de leurs plans de développement. Ces articles disposent, respectivement, que «[l]es États membres peuvent établir des conditions supplémentaires ou plus restrictives en

14 — Voir arrêt du 7 juillet 1987, *Étoile commerciale et CNTA/Commission* (89/86 et 91/86, Rec. p. 3005, point 12). Voir également, par exemple, arrêts du 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor e.a.* (205/82 à 215/82, Rec. p. 2633), et du 2 février 1989, *Pays-Bas/Commission* (262/87, Rec. p. 225). Voir également Møgele, R., «The financing system of the Common Agricultural Policy and its legal framework», *Irish Journal of European Law*, Round Hall Sweet & Maxwell, 2 (1995), p. 139 et 140: «s'il appartient pour l'essentiel à la législation communautaire de fixer les règles de la PAC [...], il incombe aux États membres et à leurs autorités de mettre en œuvre et d'appliquer ces règles, conformément aux principes généraux régissant la structure institutionnelle de la Communauté et les relations entre la Communauté et ses États membres» (Ndt: traduction libre), et McMahon, J. A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, 2007, p. 30: «les changements dans ce domaine, qui a fixé un cadre communautaire assurant de bonnes conditions agricoles et environnementales, reconnaissent toujours un certain pouvoir discrétionnaire aux États membres» (Ndt: traduction libre), et la jurisprudence citée.

15 — Règlement de la Commission, du 29 avril 2004, portant modalités d'application du règlement n° 1257/1999 (JO L 153, p. 30).

13 — Voir, en ce sens, arrêt du 19 septembre 2002, *Huber* (C-336/00, Rec. p. I-7699, points 39 et 40).

matière d'octroi du soutien communautaire au titre du développement rural, sous réserve qu'elles soient cohérentes avec les objectifs et les exigences fixés dans [ce] règlement»¹⁶ et que, «[l]e cas échéant, les mesures de soutien peuvent être révisées ultérieurement [par les États membres] en vue d'assurer la compatibilité et la cohérence».

48. Cependant, on peut déduire de l'arrêt Huber que, si la mise en œuvre de plans de développement dans le contexte d'une aide structurelle de l'Union européenne relève de la compétence des États membres, les mesures nationales ne doivent pas affecter la portée et l'efficacité du droit communautaire¹⁷.

49. Dans la décision de renvoi, la juridiction nationale expose que le terme «annuellement» figurant à l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 1257/1999 devrait être entendu en ce sens que l'on peut demander chaque année une aide du même type, indépendamment de la question de savoir si l'intéressé a déjà bénéficié précédemment de ce type d'aide. Telle est également la position d'Otsa Talu.

16 — Selon nous, il découle de cet article que le fait que la mesure litigieuse n'ait pas été prévue initialement dans le plan de développement rural estonien pour les années 2004 à 2006 n'est pas décisif.

17 — Arrêt précité note 13, points 61 à 64. Voir, également, conclusions de l'avocat général Alber dans cette affaire, points 74 à 76 et jurisprudence citée. Dans l'arrêt *Deutsche Milchkontor e.a.*, précité note 14, la Cour a jugé au point 22 que «l'application du droit national ne doit pas porter atteinte à la portée et à l'efficacité du droit communautaire».

50. Nous ne pouvons cependant souscrire à cette interprétation. Nous estimons au contraire — de même que, pour l'essentiel, la Commission et les gouvernements estonien et polonais — que cet article ne traite pas de cette question et prévoit simplement que, au cours du programme pluri-annuel, les paiements au titre du soutien doivent prendre la forme d'annuités.

51. Dès lors, l'interprétation selon laquelle, sur la base de l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 1257/1999, le programme devrait chaque année être ouvert à de nouveaux engagements doit être rejetée. En fait, c'est ce qui ressort également de l'article 66, paragraphe 5, du règlement n° 817/2004, qui dispose que, «[d]ans le cas d'un soutien pluriannuel, les paiements consécutifs à celui de la première année du dépôt de la demande sont effectués sur la base d'une demande annuelle de paiement du soutien sauf si une procédure permettant une vérification efficace annuelle telle que visée à l'article [67, paragraphe 1] est prévue par l'État membre».

52. Cela étant précisé, il convient maintenant de déterminer si les «conditions supplémentaires ou plus restrictives» prévues à l'article 37, paragraphe 4, et instaurées par la République d'Estonie dans l'espèce au principal sont conformes aux objectifs et aux exigences fixés par le règlement n° 1257/1999.

53. Dans les deux points suivants, nous exposons les considérants du préambule de ce règlement qui intéressent l'espèce au principal.

54. Le quatorzième considérant du préambule du règlement n° 1257/1999 énonce qu'«il importe que les critères d'éligibilité au soutien du développement rural n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs de la politique de développement rural»¹⁸.

55. Le trente et unième considérant du préambule du règlement n° 1257/1999 poursuit ensuite en affirmant qu'«il importe que le régime d'aides agroenvironnemental continue à encourager les agriculteurs à exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société par l'introduction ou le maintien de méthodes d'exploitation agricole compatibles avec les nécessités accrues de la protection et de l'amélioration de l'environnement, des ressources naturelles, ainsi qu'avec les nécessités du maintien de l'espace naturel et du paysage»¹⁹.

18 — Voir, également, quatrième considérant du préambule du règlement n° 817/2004. En outre, le onzième considérant précise que, «[s]'agissant du soutien agroenvironnemental [...], la définition de conditions minimales à respecter par les agriculteurs dans le cadre des différents engagements agroenvironnementaux [...] doit assurer une application équilibrée du soutien, compte tenu de ses objectifs, et contribuera ainsi au développement rural durable».

19 — Nous ajouterons que le vingt-neuvième considérant du préambule du règlement n° 1257/1999 précise qu'«une importance accrue sera accordée aux instruments agroenvironnementaux destinés à contribuer au développement durable des zones rurales et à répondre à un accroissement des exigences de la société en matière de services écologiques».

56. Sur la base de ces considérants et de l'ensemble du contenu du chapitre VI du règlement n° 1257/1999 (c'est-à-dire les articles 22 à 24, cités aux points 3 à 5 des présentes conclusions), nous estimons que le règlement n° 1257/1999 ne s'opposait pas à ce que la République d'Estonie, ayant constaté l'insuffisance des ressources budgétaires dont elle disposait, décide d'y faire face en adoptant la mesure litigieuse²⁰.

57. Tout comme le gouvernement estonien, nous pensons que le fait que le soutien soit garanti aux surfaces agricoles faisant déjà l'objet d'engagements pluriannuels contribue à la continuité de la mesure agroenvironnementale. S'il en était autrement, les agriculteurs n'auraient aucune certitude quant au montant du soutien qui leur serait alloué sur une base annuelle. Soit cela les découragerait de faire une demande en vue de bénéficier du régime d'aide, soit cela les amènerait à abandonner ce régime au cours d'une année où leur soutien aurait été réduit.

58. Dans ce contexte, on relèvera que le montant du soutien n'est pas établi au hasard ou de manière arbitraire. Au contraire, comme cela a été expliqué précédemment dans les présentes conclusions, il est calculé en fonction des critères objectifs fixés à

20 — En d'autres termes, la modification du règlement n° 51 ayant ajouté la condition supplémentaire selon laquelle, en 2005, les demandes de soutien aux productions favorables à l'environnement étaient réservées aux personnes ayant obtenu en 2004 une décision d'octroi d'un tel soutien et ayant pris l'engagement de remplir les obligations et les exigences requises pour l'obtention d'un soutien agroenvironnemental pour une durée de cinq ans.

l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 1257/1999.

59. Cependant, si la République d'Estonie devait réduire l'ensemble des paiements proportionnellement, elle manquerait, vis-à-vis de demandes conformes acceptées en 2004, à son obligation «contractuelle» d'honorer l'intégralité du montant du soutien prévu.

60. En fait, l'État membre en question a des engagements vis-à-vis des bénéficiaires faisant déjà partie du programme de soutien, au même titre que ces bénéficiaires, pour leur part, ont accepté des engagements à long terme.

61. En même temps, nous pensons comme la Commission qu'un État membre peut choisir d'adopter la solution alternative évoquée dans les questions déferées et de réduire le soutien proportionnellement pour tous les demandeurs remplissant les conditions pour bénéficier d'un soutien agroenvironnemental. Dans le cadre de cette alternative, les agriculteurs seraient encouragés à introduire l'utilisation de pratiques agricoles favorables à l'environnement, indépendamment de la question de savoir s'ils ont ou non déjà bénéficié d'une décision d'octroi d'un soutien au titre de l'année budgétaire précédente. En d'autres termes, chaque année, de nouveaux bénéficiaires seraient encouragés à

introduire et à appliquer de telles pratiques agricoles. Dans ce cas, toutefois, l'État membre devrait prouver que les objectifs du régime d'aide agroenvironnementale ont effectivement été réalisés au même niveau, même si le montant du soutien a été revu chaque année.

62. Compte tenu de la liberté d'appréciation reconnue aux États membres, la mesure litigieuse ne semblerait pas contraire au règlement n° 1257/1999, dont l'objectif est de promouvoir le développement agroenvironnemental et rural en général.

63. Il nous faut désormais déterminer si la République d'Estonie a exercé son pouvoir d'appréciation conformément au droit communautaire.

1. La prétendue violation des principes généraux du droit communautaire

64. La Cour a affirmé, dans son arrêt Piek²¹, qu'«il est de jurisprudence constante que,

21 — Arrêt du 11 janvier 2007 (C-384/05, Rec. p. I-289, point 34 et jurisprudence citée). S'agissant du domaine de l'agriculture et des principes généraux du droit communautaire, voir, par exemple, Bianchi D., *La politique agricole commune (PAC)*, Bruylant Bruxelles, 2006, p. 62 à 69, et McMahon J. A., *EU Agricultural Law*, précité note 14, p. 28 à 33.

lorsqu'elles adoptent des mesures d'application d'une réglementation communautaire, les autorités nationales sont tenues d'exercer leur pouvoir discrétionnaire dans le respect des principes généraux du droit communautaire, parmi lesquels figure le principe de proportionnalité». Ces principes comprennent également les principes de protection de la confiance légitime et de l'égalité de traitement.

65. Otsa Talu a fait valoir lors de l'audience, pour l'essentiel, que l'introduction de la mesure litigieuse est contraire au principe de protection de la confiance légitime.

66. La Cour a jugé que «[l]e principe de protection de la confiance légitime s'inscrit certes parmi les principes fondamentaux de la Communauté»²².

67. Selon nous, on ne saurait considérer qu'Otsa Talu pouvait légitimement s'attendre

à ce qu'une situation existante, susceptible d'être modifiée par des décisions des autorités nationales chargées de la mise en œuvre des règlements communautaires dans les limites de leurs pouvoirs discrétionnaires, serait maintenue, en particulier dans un domaine tel que la politique agricole commune, où des ajustements s'imposent pour répondre aux changements de situation économique²³.

68. De plus, la notion de confiance légitime présuppose que la personne concernée nourrisse des espérances sur la base d'assurances précises qui lui ont été données par l'administration²⁴. Dans l'espèce au principal, toutefois, ni l'ELÛPS ni le règlement n° 51 n'ont spécialement prévu que toutes les demandes seraient acceptées.

69. Enfin, il ressort du dossier soumis à la Cour qu'Otsa Talu avait connaissance, lors de la présentation de la demande de paiements à la surface, le 26 mai 2005, de l'existence de l'article 82, paragraphe 7, du règlement n° 51,

23 — Voir, par analogie s'agissant des institutions communautaires, arrêt du 15 février 1996, Duff e.a. (C-63/93, Rec. p. I-569, point 20): «[l]e principe [de protection de la confiance légitime], qui fait partie de l'ordre juridique communautaire [...] est le corollaire du principe de sécurité juridique qui exige que les règles de droit soient claires et précises, et vise à garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit communautaire. À cet égard, il convient de rappeler tout d'abord que, selon une jurisprudence constante, dans le domaine des organisations communes de marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le fait qu'ils ne seront pas soumis à des restrictions résultant d'éventuelles règles de la politique des marchés ou de la politique de structure», et jurisprudence citée dans ce point. Voir, également, arrêt du 7 septembre 2006, Espagne/Conseil (C-310/04, Rec. p. I-7285, point 81 et jurisprudence citée).

24 — Voir, par analogie, ordonnance du 11 mars 1996, Guérin automobiles/Commission (T-195/95, Rec. p. II-171, point 20).

22 — Arrêt du 7 juin 2005, VEMW e.a. (C-17/03, Rec. p. I-4983, point 73 et jurisprudence citée).

de sorte que l'on ne saurait considérer que la modification apportée au règlement était contraire à sa confiance légitime quant au fait qu'elle bénéficierait d'un soutien.

pouvait être comparée qu'avec celle des agriculteurs qui, eux aussi, pouvaient simplement avoir l'intention de présenter une demande et ne faisaient pas (encore) partie du régime.

70. Par conséquent, le principe de protection de la confiance légitime n'a pas été méconnu.

71. Ensuite, s'agissant du principe de l'égalité de traitement, comme la Cour l'a affirmé dans son arrêt *Belgique/Commission*²⁵, «selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié».

73. Ainsi, l'introduction de la mesure litigieuse ne pouvait enfreindre le principe d'égalité de traitement vis-à-vis d'Otsa Talu, puisqu'il semblerait qu'elle a été traitée de la même manière que tous les autres intéressés dans la même situation (à savoir les demandeurs de soutien en 2005) et sur la base des mêmes conditions.

74. Par conséquent, selon nous, le principe d'égalité de traitement n'a pas été enfreint.

72. Selon nous, lorsque Otsa Talu a présenté sa demande de soutien, elle n'était clairement pas dans une situation comparable aux bénéficiaires faisant déjà partie du régime d'aide et ayant pris des engagements pluriannuels pour une production favorable à l'environnement. La situation d'Otsa Talu ne

75. Dans l'arrêt *Viamex Agrar Handels et ZVK*²⁶, la Cour a jugé que, «[t]out d'abord, il y a lieu de préciser que le principe de proportionnalité, qui constitue un principe général du droit communautaire et qui a été confirmé à maintes reprises par la jurisprudence de la Cour, notamment dans le domaine de la

25 — Arrêt du 14 avril 2005 (C-110/03, Rec. p. I-2801, point 71), citant les arrêts du 9 septembre 2004, *Espagne/Commission* (C-304/01, Rec. p. I-7655, point 31), et du 14 décembre 2004, *Swedish Match* (C-210/03, Rec. p. I-11893, point 70). Voir, également, arrêt du 5 octobre 1994, *Crispoltoni e.a.* (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 50 et jurisprudence citée).

26 — Arrêt du 17 janvier 2008 (C-37/06 et C-58/06, Rec. p. I-69, points 33 et 35).

politique agricole commune [...] doit être respecté en tant que tel aussi bien par le législateur communautaire que par les législateurs et les juges nationaux qui appliquent le droit communautaire». Par analogie, ce principe doit également être respecté par les autorités nationales compétentes dans l'application du règlement n° 1257/1999.

76. La question est de savoir si, compte tenu des circonstances de l'espèce au principal, la mesure litigieuse prise par la République d'Estonie, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui a été reconnu, a effectivement pour objectif de promouvoir le développement rural²⁷ et si elle est appropriée et nécessaire à la réalisation de cet objectif.

77. Il est nécessaire, à cet égard, de déterminer si la mesure litigieuse est apte à réaliser la finalité voulue.

27 — Pour rappeler le trente et unième considérant du préambule du règlement n° 1257/1999, l'objectif de «contin[er] à encourager les agriculteurs à exercer une véritable fonction au service de [...] la société par l'introduction ou le maintien de méthodes d'exploitation agricole [favorables à l'environnement] [...]»

78. Comme nous l'avons précisé aux points 58 à 61 des présentes conclusions, nous estimons que, compte tenu de l'insuffisance des ressources budgétaires, la mesure litigieuse était à la fois appropriée et nécessaire à la réalisation de l'objectif de promotion du développement rural et n'imposait pas au particulier une charge excessive par rapport à l'objectif visé. En même temps, selon nous, l'option alternative consistant à réduire l'ensemble des paiements proportionnellement semblerait moins apte à réaliser cet objectif, puisque la République d'Estonie courrait le risque de manquer à son obligation «contractuelle» d'honorer l'intégralité du montant du soutien prévu et, à partir d'un certain seuil de réduction, empêcherait probablement les bénéficiaires participant déjà au programme de soutien de poursuivre leur production favorable à l'environnement²⁸.

79. À la lumière des considérations qui précèdent, nous estimons que, tout bien considéré, il ressort du dossier soumis à la Cour que, compte tenu des circonstances de l'espèce au principal, l'introduction de la mesure litigieuse n'était pas contraire au principe de proportionnalité.

28 — Voir, pour ce qui est des institutions communautaires, arrêt Espagne/Conseil, précité note 23, dans lequel la Cour a conclu, au point 134, que «les données présentées par les institutions communautaires ne permett[ai]ent pas à la Cour de vérifier si le législateur communautaire a pu, sans dépasser les limites du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en [...] matière de [politique agricole commune], arriver à la conclusion que la fixation du montant de l'aide spécifique au coton à 35 % du total des aides existantes dans le régime d'aide antérieur suffit à garantir l'objectif exposé au cinquième considérant du règlement n° 864/2004, étant d'assurer la rentabilité et, donc, la poursuite de cette culture, objectif qui reflète celui prescrit au paragraphe 2 du protocole n° 4».

IV — Conclusions

80. Nous sommes donc d'avis que la Cour devrait apporter la réponse suivante aux questions déférées par le Riigikohus:

«Une législation nationale, telle que la législation en cause dans l'espèce au principal, qui fixe une condition prévoyant que seuls les demandeurs qui ont déjà, au cours du précédent exercice, bénéficié d'une décision d'attribution du soutien en matière agroenvironnementale, tel que visé aux articles 22 à 24 du règlement (CE) n° 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, et qui ont souscrit un engagement agroenvironnemental, pourront continuer à percevoir un soutien, n'empêche pas, en principe, la réalisation des objectifs de ce règlement.»