



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} ELEANOR SHARPSTON
présentées le 17 mai 2018¹

Affaire C-239/17

**Gert Teglgard,
Fløjstrupgård I/S
contre
Fødevareministeriets Klagecenter**

[demande de décision préjudicielle formée par l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark)]

« Renvoi préjudiciel – Politique agricole commune – Régimes de soutien en faveur des agriculteurs – Conditionnalité – Règlement (CE) n° 1782/2003 – Règlement (CE) n° 73/2009 – Règlement (CE) n° 796/2004 – Règlement (CE) n° 1122/2009 – Réduction des paiements directs – Violations de la réglementation nationale transposant la directive n° 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles – Année à prendre en compte pour le calcul de la réduction des paiements directs »

1. Actuellement, 173 affaires sont pendantes devant l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark) concernant le paiement des aides dans le cadre des régimes de soutien en faveur des agriculteurs et les déductions appliquées à ces aides pour sanctionner le non-respect des critères de conditionnalité. Il est demandé à la Cour de se prononcer sur l'interprétation des règles déterminant l'année sur la base de laquelle est calculé le pourcentage de réduction appliqué au montant de l'aide afin de sanctionner ces violations. Une brève explication de la manière dont les règles fonctionnent est nécessaire pour comprendre le contexte dans lequel ces affaires ont été portées devant la juridiction.

2. Les agriculteurs qui souhaitent se prévaloir des régimes d'aides directes sont tenus de respecter un certain nombre de critères d'éligibilité relatifs, entre autres, aux surfaces déclarées cultivées et à l'utilisation de ces dernières. Les irrégularités concernant les critères d'éligibilité sont sanctionnées par des réductions des aides ou par l'exclusion du bénéfice des aides auxquelles les agriculteurs auraient autrement eu droit.

3. Outre les critères d'éligibilité, qui sont les conditions qui donnent *droit* à l'aide en question, les agriculteurs qui perçoivent des aides en vertu des régimes de paiement d'aides directes sont également soumis à des *critères de conditionnalité*. L'un de ces critères se rapporte aux limitations d'utilisation des fertilisants. Le respect de ces critères n'est pas une condition donnant droit à l'aide, mais leur non-respect est sanctionné de la même manière par des réductions du montant de l'aide perçue par les agriculteurs en cause (ou, dans des cas extrêmes, par leur exclusion du bénéfice des aides).

¹ Langue originale : l'anglais.

4. Les critères de conditionnalité et les sanctions infligées pour cause de violation de ces derniers sont destinés à encourager les agriculteurs à respecter la réglementation de l'Union européenne affectant leurs activités.

Le droit de l'Union

Le règlement (CE) n° 1782/2003

5. Le règlement (CE) n° 1782/2003² a établi des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune. Aux termes du considérant 2 du règlement :

« Il y a lieu de lier le paiement intégral de l'aide directe au respect de règles en matière de terres, de production et d'activité agricoles. [...] Si ces normes de base ne sont pas respectées, les États membres devraient suspendre l'aide directe en tout ou en partie selon des critères proportionnés, objectifs et progressifs. Il convient que cette suppression soit sans préjudice de sanctions prévues actuellement ou ultérieurement par toute autre disposition de la législation communautaire ou nationale. »

6. L'article 6 du règlement n° 1782/2003 était intitulé « Réduction ou exclusion du bénéfice des paiements ». Son paragraphe 1 énonçait dans sa version originale :

« Lorsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, *le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit ou supprimé* après application des articles 10 et 11, conformément aux règles détaillées prévues à l'article 7 » (souligné par mes soins).

7. L'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 a été modifié par le règlement (CE) n° 146/2008³ avec effet à compter du 1^{er} avril 2008. Après modification, cet article disposait :

« Lorsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales *ne sont pas respectées à tout moment au cours d'une année civile donnée (ci-après dénommée "année civile concernée")* et que le non-respect en question est dû à un acte ou à une omission directement imputable à l'agriculteur qui a présenté la demande d'aide durant l'année civile concernée, *le montant total des paiements directs à octroyer, après application des articles 10 et 11, à cet agriculteur est réduit ou supprimé* conformément aux règles détaillées prévues à l'article 7.

Le premier alinéa s'applique également lorsque le non-respect en question est dû à un acte ou à une omission directement imputable au bénéficiaire ou à l'auteur de la cession des terres agricoles.

Aux fins de l'application des premier et deuxième alinéas pour l'année 2008, l'année civile correspond à la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2008.

[...] » (souligné par mes soins).

2 Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1).

3 Règlement (CE) n° 146/2008 du Conseil, du 14 février 2008, modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et le règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2008, L 46, p. 1). Conformément à l'article 3, sous a), de ce règlement, la version modifiée de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 s'appliquait à compter du 1^{er} avril 2008.

8. L'article 7 du règlement n° 1782/2003 intitulé « Règles relatives aux réductions et aux exclusions »⁴ énonçait :

« 1. Les règles détaillées relatives aux réductions et aux exclusions visées à l'article 6 sont fixées conformément à la procédure visée à l'article 144, paragraphe 2 [5]. Dans ce contexte, il y a lieu de prendre en considération la gravité, l'étendue, la persistance et la répétition du non-respect constaté ainsi que les critères fixés aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article. [...] ».

Le règlement (CE) n° 796/2004

9. Des règles détaillées ont été dûment énoncées dans le règlement (CE) n° 796/2004⁶ pour la mise en œuvre du règlement n° 1782/2003. Les considérants 55 à 57 de ce règlement disposaient :

« (55) Afin de protéger efficacement les intérêts financiers de [l'Union], il importe d'adopter des mesures adéquates pour lutter contre les irrégularités et les fraudes [...] »

(56) Le système de réductions et d'exclusions prévu par le [règlement n° 1782/2003] en ce qui concerne les obligations en matière de conditionnalité vise néanmoins un objectif différent, qui consiste à inciter les agriculteurs à respecter la législation déjà existante dans les différents domaines de la conditionnalité.

(57) Il importe d'instaurer les réductions et exclusions en tenant compte du principe de proportionnalité [...]. Dans le cas des obligations en matière de conditionnalité, les réductions et exclusions ne peuvent être appliquées que lorsque l'agriculteur a fait preuve de négligence ou a agi intentionnellement. Il convient de pondérer les réductions et exclusions en fonction de la gravité de l'irrégularité commise et de prévoir jusqu'à l'exclusion totale du bénéfice d'un ou de plusieurs régimes d'aide pendant une durée déterminée. [...] »

10. Aux termes du considérant 70 du règlement n° 796/2004 :

« Des dispositions spécifiques et détaillées doivent être fixées pour garantir l'application équitable des diverses réductions à effectuer en ce qui concerne une ou plusieurs demandes d'aide introduites par le même agriculteur. Il y a lieu que les réductions et exclusions prévues par le présent règlement s'appliquent sans préjudice des sanctions supplémentaires applicables en vertu d'autres dispositions du droit [de l'Union] ou des droits nationaux. »

11. Le chapitre II de la partie II, titre IV du règlement n° 796/2004 comprend les articles 65 à 67 et était intitulé « Constatations relatives à la conditionnalité ». L'article 65 intitulé « Principes généraux et définitions » énonçait, en ce qui semble être pertinent pour les présentes conclusions :

« [...] »

2. Aux fins d'application de l'article 6, paragraphe 1, du [règlement n° 1782/2003], une action ou une omission est directement imputable à l'agriculteur concerné qui est directement à l'origine d'un cas de non-conformité et qui, au moment où ledit cas a été constaté, est responsable de l'exploitation, de la superficie, de l'unité de production ou de l'animal concerné. [...]

4 L'article 7 a également été modifié par le règlement n° 146/2008. Cependant, les modifications qui y ont été apportées ne sont pas pertinentes aux fins des présentes conclusions.

5 L'article 144, paragraphe 2, renvoyait à la décision du Conseil 1999/468/CE, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO 1999, L 184, p. 23) et à la « procédure de gestion » prévue par l'article 4 de cette décision.

6 Règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO 2004, L 141, p. 18).

4. Sont considérés comme “constatés” les cas de non-conformité établis suite à tout contrôle effectué conformément au présent règlement ou ayant été portés à la connaissance de l'autorité de contrôle compétente de quelque autre manière. »

12. L'article 66 du règlement n° 796/2004 était intitulé « Réductions applicables en cas de négligence ». Il disposait que :

« 1. [...] si un cas de non-conformité constatée est dû à la négligence de l'agriculteur, il convient d'appliquer une réduction sur le montant total des paiements directs tels qu'ils sont définis à l'article 2, point d), du [règlement n° 1782/2003] perçus ou à percevoir par l'agriculteur au titre des demandes qu'il a introduites ou introduira *au cours de l'année civile de la constatation*. D'une manière générale, cette réduction s'élève à 3 % du montant total.

[...] » (souligné par mes soins).

13. L'article 67 du règlement n° 796/2004 était intitulé « Réductions et exclusions applicables en cas de non-conformité intentionnelle » et énonçait :

« 1. [...] si le cas de non-conformité déterminé est dû à un acte intentionnel de l'agriculteur, la réduction à appliquer au montant total visé à l'article 66, paragraphe 1, premier alinéa, est fixée, de manière générale, à 20 % dudit montant total.

[...] ».

14. Conformément à l'article 81 du règlement n° 796/2004, ledit règlement est entré en vigueur le 7 mai 2004.

Le règlement (CE) n° 73/2009

15. Le règlement (CE) n° 73/2009⁷ a abrogé et remplacé le règlement n° 1782/2003 avec effet, en ce qui concerne les présentes conclusions, à compter du 1^{er} janvier 2009⁸. Selon son considérant 3 :

« Le [règlement n° 1782/2003] a établi le principe selon lequel les agriculteurs qui ne respectent pas certaines exigences en matière de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, d'environnement et de bien-être des animaux sont sanctionnés par une réduction des paiements directs ou une exclusion du bénéfice de ces derniers. Ce système de “conditionnalité” fait partie intégrante du soutien [de l'Union européenne] octroyé dans le cadre des paiements directs, de sorte qu'il convient de le maintenir. [...] ».

16. Le considérant 53 du règlement n° 73/2009 disposait que :

« [...] le présent règlement devrait être applicable à partir du 1^{er} janvier 2009. Toutefois, les dispositions qui sont susceptibles de restreindre les droits des agriculteurs ou de créer de nouvelles obligations, entre autres les obligations en matière de conditionnalité auxquelles les agriculteurs sont tenus de se conformer tout au long de l'année, ne devraient s'appliquer qu'à partir de 2010 [...] ».

⁷ Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16).

⁸ Cela a été fait, selon le considérant 2 du règlement n° 73/2009, « par souci de clarté » après les importantes modifications apportées à plusieurs reprises au règlement n° 1782/2003. Le règlement n° 73/2009 a lui-même été abrogé à compter du 1^{er} janvier 2015 par le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 608).

17. L'article 23 du règlement n° 73/2009 était intitulé « Réductions et exclusions en cas de non-respect des règles de la conditionnalité ». Son paragraphe 1 énonçait que :

« Lorsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales *ne sont pas respectées à tout moment au cours d'une année civile donnée, ci-après dénommée "année civile concernée"*, et que la situation de non-respect en question est due à un acte ou à une omission directement imputable à l'agriculteur qui a présenté la demande d'aide durant l'année civile concernée, l'agriculteur concerné se voit appliquer *une réduction du montant total des paiements directs octroyés ou à octroyer ... ou il est exclu* du bénéfice de ceux-ci, conformément aux modalités prévues à l'article 24.

[...] » (souligné par mes soins).

18. L'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 73/2009 énonçait des règles détaillées pour les réductions et exclusions citées à l'article 23 qui devaient être établies dans un règlement d'application séparé. Dans ce contexte, il fallait tenir compte, entre autres, de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition des cas de non-conformité découverts.

Le règlement (CE) n° 1122/2009

19. Le règlement (CE) n° 1122/2009⁹ a abrogé et remplacé le règlement n° 796/2004 avec effet à compter du 1^{er} janvier 2010¹⁰. Son article 70 était intitulé « Principes généraux et définitions » et énonçait en ce qui semble être pertinent pour les présentes conclusions :

« [...]

4. Sont considérés comme "constatés" les cas de non-conformité établis à la suite de tout contrôle effectué conformément au présent règlement ou ayant été portés à la connaissance de l'autorité de contrôle compétente ou, le cas échéant, de l'organisme payeur, de quelque autre manière.

[...]

8. Pour l'application des réductions, le pourcentage de la réduction est appliqué :

a) au montant total des paiements directs perçus ou à percevoir par l'agriculteur concerné au titre des demandes d'aide qu'il a introduites ou introduira au cours de *l'année civile de la constatation* [...]

[...] » (souligné par mes soins).

20. L'article 71 du règlement n° 1122/2009 intitulé « Réductions applicables en cas de négligence » disposait dans son paragraphe 1 :

« 1. [...] si un cas de non-conformité constatée est dû à la négligence de l'agriculteur, une réduction est appliquée. En règle générale, cette réduction correspond à 3 % du montant total visé à l'article 70, paragraphe 8.

⁹ Règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission, du 30 novembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JO 2009, L 316, p. 65).

¹⁰ Le règlement n° 1122/2009 a lui-même été abrogé à compter du 1^{er} janvier 2015 par le règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission, du 11 mars 2014, complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité (JO 2014, L 181, p. 48).

Toutefois, l'organisme payeur peut, sur la base des résultats de l'évaluation fournis par l'autorité de contrôle compétente dans la partie "évaluation" du rapport de contrôle conformément à l'article 54, paragraphe 1, [sous] c) [11], décider de diminuer ce pourcentage à 1 % du montant total ou de l'augmenter à 5 % du montant total ou, dans les cas visés à l'article 54, paragraphe 1, [sous] c), second alinéa, de n'imposer aucune réduction. »

21. L'article 72 du règlement n° 1122/2009 était intitulé « Réductions et exclusions applicables en cas de non-conformité intentionnelle ». Son paragraphe 1 énonçait que « si le cas de non-conformité déterminé est dû à un acte intentionnel de l'agriculteur, la réduction à appliquer au montant total visé à l'article 70, paragraphe 8, est fixée, de manière générale, à 20 % dudit montant total ».

22. L'article 86, paragraphe 1, du règlement n° 1122/2009 indiquait :

« Le [règlement n° 796/2004] est abrogé avec effet au 1^{er} janvier 2010.

Néanmoins, il reste applicable pour les demandes d'aides relatives aux campagnes de commercialisation ou aux périodes de référence des primes commençant avant le 1^{er} janvier 2010. »

La directive 91/676

23. La directive 91/676/CEE¹² faisait partie de la réglementation ayant donné lieu aux critères de conditionnalité au moment des faits. Son article 1 déclare que l'objectif de la directive est de réduire et de prévenir la pollution des eaux causée ou induite par les nitrates à partir des sources agricoles.

Réglementation nationale

24. La directive 91/676 a été transposée au Danemark, en ce qui semble être pertinent pour la présente affaire, par la Gødningsanvendelsesloven (loi danoise portant sur l'épandage d'engrais).

25. Les règles de l'Union en matière de conditionnalité ont été transposées au Danemark par l'intermédiaire de plusieurs réglementations nationales. Selon la juridiction de renvoi, toutes les versions de ces réglementations en vigueur à l'époque concernée étaient libellées en ce sens que les réductions à appliquer à l'aide à octroyer devaient être calculées sur la base de l'année civile de la découverte du cas de non-conformité (ci-après l'« année de constatation de l'infraction »)¹³.

Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

26. Les deux cas à l'origine du présent renvoi préjudiciel concernaient des agriculteurs qui ont été jugés avoir enfreint les critères de conditionnalité en utilisant trop d'engrais dans leurs champs pour les périodes, respectivement, de 2006/2007 et 2007/2008 (en ce qui concerne M. Gert Teglggaard), et de 2006/2007 et 2008/2009 (en ce qui concerne Fløjstrupgård I/S).

11 Le « rapport de contrôle » cité à l'article 54 du règlement n° 1122/2009 est exigé afin d'évaluer l'importance du cas de non-conformité au regard de chacun des actes et/ou normes, sur la base des critères de « gravité », d'« étendue », de « persistance » et de « répétition », conformément à l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 73/2009, assorti d'une indication des facteurs susceptibles d'entraîner un alourdissement ou un allègement de la réduction à appliquer [article 54, paragraphe 1, sous c)].

12 Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO 1991, L 375, p. 1).

13 La demande préjudicielle cite certains paragraphes des lois danoises promulguées en 2010, qui semblent renvoyer à l'année « au cours de laquelle la demande d'aide ou la demande de paiement est reçue et au cours de laquelle l'infraction est constatée » (souligné par mes soins). Sans toutefois m'exprimer sur l'interprétation du droit danois, il semblerait, sur le fondement de la demande préjudicielle, que la réglementation danoise, au moins en ce qui concerne la version adoptée en 2010, fonctionnait sur la base de la présomption que l'année de la demande de paiement était la même que celle de l'infraction.

27. Les infractions de M. Teglgård et Fløjstrupgård ont été découvertes après que la police a perquisitionné et saisi des documents appartenant à un importateur de fertilisants qui avait vendu des fertilisants à un grand nombre d'agriculteurs sans en informer le Plantedirektoratet (Agence pour le contrôle des végétaux, Danemark). Le fertilisant en cause n'avait pas été inscrit sur le registre de fertilisation des agriculteurs concernés. La perquisition et la saisie ont eu lieu en novembre 2009.

28. L'Agence pour le contrôle des végétaux a envoyé des lettres de consultation le 4 janvier 2011. Les autorités danoises considèrent cette date comme celle de la « constatation » du non-respect des obligations de conditionnalité.

29. Au départ, l'organisme responsable des paiements versés aux agriculteurs, à l'époque le NaturErhvervstyrelsen (Agence pour l'agriculture et la pêche, Danemark), a adopté en 2011 et 2012 des décisions réduisant le montant des aides versées aux agriculteurs en cause, y compris M. Teglgård et Fløjstrupgård. Les réductions d'aide infligées par ces décisions initiales étaient fondées sur les montants de l'aide à octroyer pour chacune des années au cours desquelles les agriculteurs avaient enfreint les critères de conditionnalité (« l'année de la commission de l'infraction ») – à savoir, pour M. Teglgård 2007 et 2008, et pour Fløjstrupgård 2007 et 2009¹⁴.

30. En 2012, l'Agence pour l'agriculture et la pêche a pris connaissance de la déclaration formulée par la Commission européenne à l'attention de la Cour des comptes en présentant ses observations sur « la portée de l'audit et l'approche » de cette institution pour l'audit du marché et le soutien direct à l'agriculture dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2011¹⁵. Selon ce document :

« Les agriculteurs qui ne [...] respectent pas [les critères de conditionnalité] ont le droit de recevoir leurs paiements, mais ils sont sanctionnés sur la base de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition du manquement constaté, ainsi que du degré de négligence ou d'intention de l'agriculteur concerné. C'est ainsi que les paiements peuvent être effectués avant que les contrôles liés à la conditionnalité ne soient terminés et que *les amendes ne sont pas appliquées aux paiements versés pour l'année civile où l'agriculteur a enfreint les critères, mais aux paiements versés pour l'année civile où les autorités nationales ont constaté son manquement* » (souligné par mes soins).

31. Dans la correspondance ultérieure entre les autorités danoises compétentes et la Commission, celle-ci a formellement indiqué dans un courrier du 7 février 2013 que les réductions d'aides qui sanctionnent des violations des critères de conditionnalité devaient être calculées sur la base du montant total de l'aide à octroyer pour l'année de la constatation.

32. L'Agence pour l'agriculture et la pêche a alors procédé à la réouverture des dossiers antérieurs relatifs aux réductions d'aide et a rendu de nouvelles décisions en 2013 (ci-après les « décisions de 2013 ») dans lesquelles elle fondait ses réductions appliquées au montant des aides versées au titre de l'année de la constatation de l'infraction, à savoir 2011.

33. Pour certains des agriculteurs, y compris M. Teglgård et Fløjstrupgård, qui avaient étendu leurs surfaces cultivées entre l'année ou les années de commission de l'infraction et l'année de sa constatation, les décisions de 2013 ont abouti à des réductions d'aides plus importantes. Dans le cas de M. Teglgård, la nouvelle décision a abouti à une réduction de l'aide qui était supérieure

14 L'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 utilise l'expression « le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté ». La version modifiée de cet article renvoie quant à lui au « montant total des paiements directs à octroyer », à l'instar du libellé repris par l'article 23 du règlement n° 73/2009 (avec l'ajout des termes « ou à octroyer »). Les règlements de la Commission utilisent également une terminologie variable, j'estime donc que ces quatre règlements renvoient tous au « montant total des paiements directs à octroyer ».

15 Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2011, accompagné des réponses des institutions (JO 2012, C 344, p. 1, en page 75, point 3.9).

de 1 908 483,02 couronnes danoises (DKK) (environ 256 157 euros) à la réduction qui aurait dû être appliquée en vertu de la décision initiale. Pour Fløjstrupgård, la nouvelle décision a abouti à une réduction de l'aide qui était supérieure de 105 396,53 DKK (environ 14 146 euros) à celle qui aurait dû être appliquée en vertu de la décision initiale.

34. M. Teglggaard et Fløjstrupgård ont introduit des recours contre les décisions de 2013 auprès du Fødevareministeriets Klagecenter (Centre des réclamations du ministère de l'Environnement et de l'Alimentation, Danemark), lequel, par des décisions rendues respectivement le 22 juin 2015 et le 12 décembre 2014, a confirmé les décisions de 2013 de l'Agence pour l'agriculture et la pêche.

35. M. Teglggaard et Fløjstrupgård ont ensuite fait appel des décisions de 2013 et ont demandé leur annulation devant la juridiction de renvoi, laquelle a décidé de surseoir à statuer et a adressé les questions préjudicielles suivantes à la Cour en vertu de l'article 267 TFUE :

« 1) Dans le cas où un agriculteur ne respecte pas les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales au cours d'une année civile et où il convient par conséquent de réduire les paiements directs à cet agriculteur, conformément aux dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 du Conseil et de l'article 66, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004 de la Commission, la réduction des aides doit-elle être calculée sur la base des paiements directs à l'agriculteur :

a) au titre de l'année civile où le non-respect a eu lieu ou

b) au titre de l'année civile (ultérieure) où le non-respect est constaté ?

2) Le résultat est-il le même au regard des dispositions combinées ultérieures de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 73/2009 du Conseil et de l'article 70, paragraphe 4 et paragraphe 8, sous a), du règlement n° 1122/2009 de la Commission ?

3) Dans le cas où un agriculteur ne respecte pas les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales en 2007 et en 2008, mais où le non-respect est seulement constaté en 2011, les dispositions applicables à la fixation de la réduction des aides sont-elles les dispositions combinées du règlement n° 1782/2003 du Conseil et du règlement n° 796/2004 de la Commission ou bien les dispositions combinées du règlement n° 73/2009 du Conseil et du règlement n° 1122/2009 de la Commission ? »

36. Des observations écrites ont été déposées par M. Teglggaard et Fløjstrupgård, les gouvernements danois et autrichien et la Commission. À l'exception du gouvernement autrichien, ces parties ont participé à l'audience du 15 mars 2018 et y ont présenté des observations orales.

Analyse

Sur la troisième question

37. Par la troisième question, que je traiterai en premier, la juridiction de renvoi demande conseil sur les règles à appliquer lorsqu'un agriculteur n'a pas respecté les critères de conditionnalité en 2007 ainsi qu'en 2008 et que cette infraction a été découverte en 2011 : en d'autres termes, faut-il appliquer i) le règlement n° 1782/2003, lu en combinaison avec le règlement n° 796/2004 ; ou bien ii) le règlement n° 73/2009, lu en combinaison avec le règlement n° 1122/2009 ?

38. En ce qui concerne les deux règlements du Conseil, la version initiale de l'article 6 du règlement n° 1782/2003 s'est appliquée à partir du 1^{er} janvier 2005 et sa version modifiée à compter du 1^{er} avril 2008¹⁶. Le règlement n° 1782/2003 a été abrogé par le règlement n° 73/2009, lequel s'est appliqué à compter du 1^{er} janvier 2009 en ce qui concerne les dispositions pertinentes en l'espèce. L'article 23 de ce règlement reprend en substance la version modifiée de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003.

39. Aux termes de l'article 2, sous e), du règlement n° 1782/2003 et de l'article 2, sous e), du règlement n° 73/2009 (qui sont libellés de manière presque identique et dans le même objectif dans les onze versions linguistiques d'origine), les « paiements pour une année civile donnée » désignent « les paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année ou des années concernées, y compris tous ceux à octroyer pour d'autres périodes commençant au cours de cette année civile ou de ces années civiles ».

40. La version modifiée de l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 1782/2003 disposait que pour l'année 2008, aux fins de l'application des premier et deuxième alinéas, l'année civile correspondait à la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2008.

41. Partant, la version originale de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 est la version applicable aux paiements octroyés au titre de l'année civile 2007, ainsi qu'aux paiements réalisés pour d'autres périodes commençant au cours de cette année.

42. Pour l'année civile 2008, la version initiale de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 s'appliquait à l'aide accordée pour la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2008, y compris les paiements réalisés pour d'autres périodes qui ont commencé durant cette période de trois mois, laquelle doit être interprétée comme constituant une période particulière ou une « année civile » distincte¹⁷.

43. Pour les paiements octroyés au titre de la période comprise entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2008, y compris les paiements pour d'autres périodes qui commencent durant cette période de neuf mois, c'est la version modifiée de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 qui s'applique.

44. En ce qui concerne les règlements de la Commission, l'article 81 du règlement n° 796/2004 prévoit qu'il s'applique « aux demandes d'aides introduites au titre des campagnes de commercialisation ou des périodes de primes commençant à compter du 1^{er} janvier 2005 ». Le règlement n° 1122/2009 a abrogé le règlement n° 796/2004. L'article 86 du règlement n° 1122/2009 énonce précisément que :

« 1. Le [règlement n° 796/2004] est abrogé avec effet au 1^{er} janvier 2010.

Néanmoins, il reste applicable pour les demandes d'aides relatives aux campagnes de commercialisation ou aux périodes de référence des primes commençant avant le 1^{er} janvier 2010. »

45. L'article 2, point 25, du règlement n° 1122/2009 définissait la « période de référence des primes » comme étant « la période à laquelle les demandes d'aide se réfèrent, quelle que soit la date de leur présentation ».

46. Ainsi, conformément au libellé des articles correspondants, les réductions d'aide en cause dans les affaires au principal qui concernent les années de commercialisation ou les périodes de référence des primes qui commencent entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2010 sont régies par le règlement n° 796/2004.

¹⁶ Voir l'article 3, sous a), du règlement n° 146/2008.

¹⁷ Cette situation découle du fait que la version modifiée de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 s'appliquait à compter du 1^{er} avril 2008 conformément à l'article 3, sous a), du règlement n° 146/2008. Voir note 3 ci-dessus.

Sur la première question

47. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à obtenir une clarification concernant la bonne interprétation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 et des dispositions du règlement n° 796/2004 qui appliquent cet article. Plus précisément, la juridiction de renvoi demande si l'article 6, paragraphe 1, doit être compris comme signifiant que les réductions d'aide sanctionnant des infractions aux critères de conditionnalité doivent être calculées sur la base du montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année de la commission de l'infraction, ou sur la base du montant total des paiements directs correspondant à l'année de constatation de cette infraction.

48. J'examinerai en premier lieu la version initiale du règlement n° 1782/2003, avant d'observer ensuite si la situation a été modifiée par les changements apportés à l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement par le règlement n° 146/2008, avant de me pencher sur les règles d'application détaillées édictées par la Commission (règlement n° 796/2004). L'ordre de cette analyse respecte la relation hiérarchique entre le règlement du Conseil et le règlement d'application de la Commission.

Le règlement n° 1782/2003

49. Dix des onze versions linguistiques d'origine¹⁸ de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003, avant qu'il ne soit modifié, indiquaient clairement que la réduction à appliquer en cas de non-conformité aux règles devait s'appliquer au montant dû au titre de l'année de commission de l'infraction. Ainsi, par exemple, la version en langue anglaise indiquait que la réduction s'appliquait au « *total amount of direct payments to be granted in the calendar year in which the non-compliance occurs* ». Les versions en langues espagnole, danoise, grecque, italienne, néerlandaise, portugaise, finnoise et suédoise allaient toutes dans le même sens¹⁹. Celui-ci découle également, bien que de manière moins explicite, de la version en langue allemande (logiquement, le « *betreffenden Kalenderjahr* » renvoie à l'époque à laquelle un acte particulier ou une omission génère le cas de non-conformité en question)²⁰.

50. Une seule version de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 – la version en langue française – comprenait l'indication contradictoire selon laquelle la réduction devait être appliquée au montant dû au titre de l'année de constatation de l'infraction²¹.

51. Selon une jurisprudence constante, la formulation utilisée dans une des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition ou se voir attribuer, à cet égard, un caractère prioritaire par rapport aux autres versions linguistiques. Une telle approche serait en effet incompatible avec l'exigence d'uniformité d'application du droit de l'Union²².

18 Par l'expression « versions linguistiques d'origine », je désigne les versions qui existaient dans les langues officielles de l'Union européenne lorsque cette disposition a été adoptée.

19 Espagnol : « *en el año natural en que se produzca el incumplimiento* » ; danois : « *det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted* » ; grec : « *να καταβληθούν κατά το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο σημειώθηκε η μη εφαρμογή* » ; italien : « *nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza* » ; néerlandais : « *het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt* » ; portugais : « *no ano civil em que ocorre tal incumprimento* » ; finnois : « *sinä kalenterivuonna, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu* » ; et suédois : « *det år då överträdelsen inträffar* ».

20 La version en langue allemande dispose : « *Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung nicht erfüllt, so wird der Gesamtbetrag der in dem betreffenden Kalenderjahr [...] zu gewährenden Direktzahlungen [...] gekürzt oder ausgeschlossen.* »

21 La version française indique : « le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit ou supprimé ».

22 Arrêt du 26 avril 2012, DR et TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, point 44).

52. Il est manifeste qu'en l'espèce la version en français est en désaccord avec les autres versions linguistiques originales de l'article. C'est pourquoi elle ne saurait être utilisée (ainsi que la Commission semble l'avoir suggéré lors de l'audience) comme seule base d'interprétation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003. Cependant, en supposant que la version française du texte ne soit pas simplement une erreur de traduction, la présence de ce texte divergent signifie qu'une interprétation purement littérale de cet article, fondée sur les dix autres versions linguistiques, ne saurait, en elle-même, être définitive. En cas de disparité entre les variantes linguistiques d'un texte du droit de l'Union, la disposition en cause doit être interprétée en fonction du contexte et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément²³. Il convient également de considérer toute restriction ou interprétation imposée par la nécessité de respecter les principes généraux du droit de l'Union, et notamment les principes d'équité et de proportionnalité²⁴. J'examinerai plus loin dans les présentes conclusions ces importantes restrictions²⁵.

Objet

53. Le considérant 2 du règlement n° 1782/2003 indique qu'« [i]l y a lieu de lier le paiement intégral de l'aide directe au respect de règles en matière de terres, de production et d'activité agricoles » et que « les États membres devraient suspendre l'aide directe en tout ou en partie selon des critères proportionnés, objectifs et progressifs » si ces normes de base ne sont pas respectées. L'article 6, paragraphe 1, dudit règlement lui-même exige que le non-respect soit « directement imputable à l'agriculteur concerné » afin que les réductions soient applicables.

54. L'objectif des dispositions en cause du règlement n° 1782/2003, tel qu'adopté à l'origine, était donc d'établir un ensemble de règles prévoyant un lien direct entre le cas de non-conformité et les réductions appliquées à l'aide à octroyer²⁶.

55. Cet objectif est-il mieux servi en calculant la sanction infligée pour cause de non-conformité sur la base de l'aide à octroyer au titre de l'année de commission de l'infraction ou sur la base de l'aide à octroyer au titre de l'année de constatation de l'infraction ?

56. L'utilisation de pourcentages de réduction particuliers ne maintient le lien direct souhaité avec l'infraction sanctionnée que si ces pourcentages de réduction sont calculés sur la base du montant de l'aide qui aurait autrement été due au titre de l'année au cours de laquelle la violation a eu lieu. Si le pourcentage de réduction est par contre appliqué au montant dû au titre de l'année de constatation de l'infraction et que cette année n'est pas celle au cours de laquelle l'infraction a été commise, la sanction continuera seulement d'être une réduction (par exemple) de 3 % de l'aide que *s'il s'avère* que le montant de l'aide due au titre de l'année de constatation de l'infraction est, par hasard, identique au montant de l'aide due au titre de l'année de commission de l'infraction. Une telle sanction ne saurait vraisemblablement être décrite comme ayant été calculée « sur le fondement de critères qui sont proportionnés, objectifs et progressifs »²⁷.

23 Arrêt du 26 avril 2012, DR et TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, point 45).

24 Voir, par exemple, conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Dowling (C-85/90, non publiées, EU:C:1992:170, point 10) et conclusions de l'avocat général Mazák dans l'affaire Schutzverband der Spirituosen-Industrie (C-457/05, EU:C:2007:345, point 44).

25 Voir respectivement ci-après points 87 à 94 et 96 à 102.

26 La condition selon laquelle le non-respect doit être « directement imputable » à l'agriculteur était liée à l'origine à la condition préalable permettant d'obtenir un droit à cette aide et en vertu de laquelle l'agriculteur devait disposer des surfaces de terre pertinentes pour une période spécifique d'au moins dix mois : voir article 44, paragraphe 3, du règlement n° 1782/2003. Les modifications apportées par le règlement n° 146/2008 ont réduit cette période à un seul jour et ont élargi la responsabilité du demandeur de l'aide en cas de non-conformité impliquant les terres agricoles déclarées cultivées dans certains cas, comme lorsque les terres ont été cédées : voir article 1, paragraphe 3, et considérants 2 et 3 du règlement n° 146/2008.

27 J'explore au moyen de deux exemples pratiques les ramifications éventuelles de l'interprétation préconisée par la Commission pour un simple agriculteur et pour un groupe de trois agriculteurs qui commettent tous la même infraction aux critères de conditionnalité : voir points 61 à 63 et 90 à 93 ci-après.

57. En examinant plus largement l'objectif de ces règles, il apparaît que l'objectif des critères de conditionnalité et des sanctions qui s'appliquent en cas de non-conformité est d'obliger les agriculteurs qui reçoivent les aides en vertu de régimes d'aide au paiement direct à respecter, année après année, la législation existante en matière de terres, de production et d'activités agricoles²⁸. Il me semble que cet objectif est mieux atteint en associant directement et clairement la sanction à l'année de commission de l'infraction.

58. Il importe ici de comprendre que l'année de constatation de l'infraction est, d'une certaine façon, déterminée de manière arbitraire. Je reconnais que, lorsqu'il y a des contrôles sur place, des irrégularités peuvent en effet souvent être découvertes l'année même de la violation. Dans ce cas, bien entendu, le résultat du calcul du pourcentage de réduction sera exactement le même, que l'on prenne comme base de calcul l'aide directe à octroyer au titre de l'année de l'infraction ou l'aide directe à octroyer au titre de l'année où l'infraction est constatée. Les deux sont identiques. Cependant, lorsque l'irrégularité est révélée à la suite d'une vérification différente (comme dans les cas à l'origine de la présente question préjudicielle), l'année de constatation de l'infraction est celle au cours de laquelle les autorités compétentes *découvrent* qu'une infraction a été commise. Il ne semble pas y avoir de base logique permettant de soutenir qu'une réduction de X % de l'aide directe qui serait autrement exigible au titre d'une année ultérieure sans lien direct avec l'année de l'infraction préserve un lien « proportionné, objectif et progressif » entre l'infraction et la sanction.

59. La Commission a tenté de suggérer que l'utilisation de l'année de commission de l'infraction comme base de calcul se heurtait à la difficulté que, lorsque l'année de sa constatation est postérieure à celle de la commission de l'infraction, le paiement de l'aide a déjà été effectué.

60. Il importe ici de distinguer entre le *calcul* d'une réduction et son *imputation* sur le montant de l'aide qui autrement aurait été versée à l'agriculteur. L'historique des données des paiements agricoles est conservé par les autorités nationales compétentes : à l'époque actuelle ils sont habituellement enregistrés dans des systèmes informatisés. Ainsi que la Commission l'a reconnu lors de l'audience pour répondre aux questions de la Cour, il est donc parfaitement possible d'effectuer le *calcul* de la réduction sur la base de l'historique des demandes d'aides directes au titre de l'année de commission de l'infraction, et ensuite d'*imputer* cette réduction à la demande d'aide suivante. Un simple exemple suffit à illustrer ce point et à souligner le caractère souhaitable de l'utilisation de ce procédé.

61. Supposons qu'en année 1 l'agriculteur A demande et reçoive dûment 10 000 euros d'aide directe. En année 2 il augmente son exploitation et demande en conséquence 20 000 euros qu'il perçoit au titre des aides directes. Par la suite, en année 3, il est établi que, de fait, il a manqué par négligence à une obligation de conditionnalité au cours de l'année 1. À l'époque de cette constatation, l'agriculteur A avait une demande en cours de traitement (au titre de son année 3 d'aide directe), cette fois pour un montant de 30 000 euros car il a encore accru la taille de son exploitation.

62. Les règles d'application détaillées de la Commission indiquent une réduction de 3 % de l'aide en guise de sanction pour une violation des obligations de conditionnalité résultant d'une négligence (article 66 du règlement n° 796/2004). Bien évidemment, la sanction ne saurait être *imputée* à l'aide directe versée au titre de l'année 1, puisque l'agriculteur a déjà reçu cette aide. Cependant, rien n'empêche que le montant de la sanction soit *calculé* par rapport à l'aide directe qui était due au titre de l'année 1 (ce qui aboutit à une sanction de 300 euros – à savoir, 3 % de 10 000 euros) et qu'il soit ensuite *imputé* sur le montant de l'aide directe que l'agriculteur doit percevoir au titre de l'année 3. Ainsi, au cours de l'année 3, l'agriculteur A recevra 30 000 euros moins 300 euros, soit 29 700 euros.

²⁸ Voir considérant 2 du règlement n° 1782/2003.

63. Cette méthode sanctionne correctement, avec une réduction de 3 %, le comportement négligent de l'agriculteur A pour l'année 1. Si la sanction est à la fois calculée et imputée sur la base de l'aide directe à octroyer au titre de l'année 3, le résultat est l'application d'une sanction (calculée comme étant 3 % de 30 000 euros, soit 900 euros) qui *ne* correspond *pas* à 3 % de l'aide directe perçue au titre de l'année au cours de laquelle l'infraction aux critères de conditionnalité a été commise par négligence. À la place, le comportement négligent est sanctionné au taux de 9 %.

64. J'estime donc que l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 dans son libellé d'origine devrait être interprété comme signifiant que les réductions d'aides infligées pour cause de non-conformité aux critères de conditionnalité devraient être calculées sur la base de l'aide directe à octroyer au titre de l'année civile durant laquelle l'infraction a été commise.

Le règlement n° 146/2008

65. L'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 a été modifié par le règlement n° 146/2008 avec effet à compter du 1^{er} avril 2008. Après modification, la version en langue anglaise de cet article était la suivante :

« *Where the statutory management requirements or good agricultural and environmental conditions are not complied with at any time in a given calendar year (hereinafter "the calendar year concerned"), and the non-compliance in question is the result of an act or omission directly attributable to the farmer who submitted the aid application in the calendar year concerned, the total amount of direct payments to be granted [...] to that farmer, shall be reduced or cancelled [...]* »

66. La version modifiée ne renvoie pas explicitement à l'année de constatation de l'infraction dans les onze versions linguistiques d'origine. Par ailleurs, les différences linguistiques qui existaient avant la modification entre le texte en français et le texte des dix autres langues d'origine semblent avoir été réglées.

67. Rien n'indique dans les considérants du règlement n° 146/2008 (ou même dans ceux du règlement n° 73/2009, qui a ensuite remplacé et abrogé le règlement modifié n° 1782/2003) que le législateur souhaitait apporter des modifications concernant le calcul des réductions à appliquer aux montants des aides directes pour sanctionner les violations des critères de conditionnalité.

68. La Commission observe cet état de fait²⁹ et soutient expressément que l'article 6 du règlement n° 1782/2003 devrait donc avoir le même sens avant et après sa modification par le règlement n° 146/2008.

69. Je partage l'avis que les versions originales et modifiées doivent avoir le même sens. Il me semble qu'une lecture simple du texte modifié indique à nouveau le *lien direct* qui devrait exister entre la violation des critères et la sanction qui en résulte. Ainsi que le gouvernement autrichien l'a souligné à juste titre dans ses observations écrites sur la première question déferée, ce lien direct ne peut être garanti qu'en calculant sur la base de l'aide octroyée au titre de l'année de la commission de l'infraction le pourcentage de réduction à appliquer à l'aide directe – qui serait autrement perçue par l'agriculteur contrevenant. Ni le texte ni la téléologie n'orientent vers l'interprétation différente qui a la faveur de la Commission.

²⁹ Dans ses observations écrites, la Commission applique la même analyse à l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 73/2009. Elle considère qu'il faudrait donner à cet article le même sens que celui de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003.

70. Je conclus donc que la version modifiée de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 devrait, comme sa version initiale, être interprétée en ce sens qu'elle exige que les réductions à appliquer à l'aide directe pour sanctionner les violations des critères de conditionnalité soient calculées sur le fondement du montant total de l'aide directe due au titre de l'année de commission de l'infraction.

71. Dans ce contexte, j'examinerai à présent les dispositions pertinentes du règlement d'application de la Commission.

Le règlement n° 796/2004

72. L'article 66 du règlement n° 796/2004 de la Commission énonce dans l'ensemble des onze versions linguistiques d'origine que la réduction appliquée sur le montant des paiements directs pour cause de non-conformité aux critères de conditionnalité résultant d'une négligence devrait être appliquée sur le montant des paiements directs de l'année de la constatation de l'infraction.

73. Sur la base de ce libellé, la Commission invite la Cour à interpréter l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 à la lumière de la formulation choisie pour le règlement d'application et de ses intentions lors du choix de cette formulation.

74. Cependant, la Cour a jugé de manière constante qu'un règlement d'application (droit tertiaire) adopté en vertu d'une habilitation contenue dans un règlement du Conseil (droit secondaire), ne saurait déroger aux dispositions de ce dernier dont il est dérivé³⁰. Les passages pertinents du règlement n° 796/2004 de la Commission ont été adoptés sur le fondement des articles 7 et 144 du règlement n° 1782/2003. La Commission était donc tenue par les dispositions du règlement n° 1782/2003 – notamment, par le principe formulé à l'article 6, paragraphe 1, dudit règlement – lorsqu'elle a adopté les règles détaillées pour donner effet à ce principe. Elle ne pouvait pas légalement établir des règles qui auraient contredit le règlement n° 1782/2003. Les *pouvoirs* (délégués) qui lui avaient été accordés pour légiférer au moyen d'une réglementation de droit tertiaire étaient limités par ce qui avait été précisé dans la législation secondaire (qui lui est hiérarchiquement supérieure) adoptée par le Conseil.

75. J'ai déjà indiqué que selon moi, l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 exige que l'année de commission de l'infraction soit celle utilisée pour calculer le pourcentage de réduction à appliquer à l'aide directe afin de sanctionner cette infraction. Le texte de l'article 66, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004 de la Commission, s'il est lu intelligemment, est tout à fait à même de contenir une signification compatible avec cette exigence.

76. J'ai déjà attiré l'attention, au point 60 ci-dessus, sur la distinction capitale entre le *calcul* et l'*imputation*. L'article 66, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004 énonce qu'« il convient d'*appliquer* une réduction sur le montant total des paiements directs [...] perçus ou à percevoir par l'agriculteur au titre des demandes qu'il a introduites ou introduira *au cours de l'année civile de la constatation* » (souligné par mes soins). La Commission invite la Cour à lire le terme « appliquer » comme signifiant *à la fois* « calculer » et « imputer ». Cependant, il n'y a pas de raison linguistique, pour autant que je le sache, qui oblige à une telle lecture. Le terme « appliquer » est un terme plutôt abstrait et général. Il peut (je le concède facilement) être compris comme signifiant « calculer » (c'est-à-dire « calculer sur la base de ») ; et c'est manifestement ainsi que la Commission souhaite qu'il soit lu. Cependant, ce terme « appliquer » peut également signifier simplement « imputer à » (après avoir été « calculé » sur

³⁰ Voir arrêts du 10 mars 1971, Deutsche Tradax (38/70, EU:C:1971:24, point 10) et du 2 mars 1999, Espagne/Commission (C-179/97, EU:C:1999:109, point 20).

une base différente). J'estime qu'il n'existe pas de bonne raison de dire que le terme « appliquer » doit nécessairement signifier *à la fois* « calculer » *et* « imputer » si cela va à l'encontre de l'objectif que la mesure devrait tenter d'atteindre (ainsi que cela serait le cas si cette interprétation combinée était en l'occurrence retenue).

77. Il est exact que les derniers mots du premier alinéa de l'article 66, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004 renvoient à « 3 % *du montant total* » (souligné par mes soins), ce qui semble désigner le paiement dû pour l'année civile de constatation de l'infraction. Il m'apparaît, au regard de ce qui me semble être la bonne lecture du règlement du Conseil (hiérarchiquement supérieur), que les termes précédemment mis en italique doivent nécessairement être écartés.

78. Étant donné que la Commission a fermement maintenu son interprétation de la législation en réponse aux questions posées par la Cour lors de l'audience, il m'incombe d'examiner attentivement les justifications complémentaires qu'elle a avancées au soutien de son interprétation.

79. La Commission soutient en premier lieu que les contrôles réalisés sur place en matière de respect des critères de conditionnalité sont obligatoires alors que les contrôles administratifs (tels que ceux exercés dans les affaires à l'origine de la présente demande préjudicielle) sont facultatifs³¹. C'est pourquoi l'année de commission de l'infraction est normalement la même que celle de sa constatation.

80. Le gouvernement danois n'est pas d'accord avec la Commission sur les faits et avance des éléments suggérant que les deux années ne coïncident pas toujours nécessairement.

81. À l'évidence, lorsque l'année de commission de l'infraction est la même que l'année de sa constatation, peu importe l'année considérée en tant que base de calcul du pourcentage de réduction du paiement de l'aide afin de sanctionner la violation des critères de conditionnalité. Cependant, lorsque l'année de commission de l'infraction *n'est pas* la même que l'année de sa constatation, le choix de l'année pour le calcul peut avoir une grande importance³². L'argument de la Commission passe donc à côté de la question.

82. En second lieu, la Commission mentionne des raisons de commodité administrative. Pour le dire gentiment, son argument est qu'il est plus simple de prendre la même année comme base de calcul de la déduction à apporter et comme période à laquelle la déduction doit être imputée.

83. Cependant, lorsqu'elle a été interrogée par la Cour lors de l'audience, la Commission a admis que les autorités compétentes dans les États membres devaient détenir l'historique des dossiers des versements d'aide, probablement sous une forme informatisée, et qu'il ne serait pas très difficile de calculer la déduction par rapport à l'année de commission de l'infraction et de l'imputer ensuite au montant de l'aide due au titre de l'année de constatation de l'infraction. La Commission a également admis que, lorsqu'il n'y avait pas de demande d'aide en cours pour l'année de constatation de l'infraction (par exemple, parce que la personne responsable de l'infraction a depuis cessé ses activités d'agriculteur), il peut être possible de calculer la déduction par renvoi à l'année de l'infraction et ensuite de tenter de recouvrer l'aide payée en trop cette année-là en tant que dette due aux autorités compétentes. Il me semble que cela règle l'argument de la Commission relatif aux raisons de commodité administrative.

31 La Commission a cité à cet égard l'article 25, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1782/2003 ; ainsi que l'article 22, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 73/2009.

32 Voir exemples donnés aux points 61 à 63 ainsi que les points 90 à 93 des présentes conclusions.

84. En troisième lieu, la Commission s'est fondée sur l'intention qui sous-tendait la formulation du règlement d'application en tant que ligne directrice relative à la manière dont le règlement n° 1782/2003 devrait être interprété. J'ai déjà discuté et rejeté cette ligne de raisonnement³³.

85. Je conclus que ces arguments ne fournissent pas de raison impérative d'adopter une position différente sur la manière dont le règlement du Conseil (et par conséquent, le règlement d'application de la Commission) doit être interprété.

86. Qui plus est, il existe une objection supérieure et plus fondamentale à la position défendue par la Commission.

Le principe d'équité

87. L'article 40, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE, énonce que l'organisation commune des marchés agricoles « doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de l'Union ». Ce libellé interdit clairement toute discrimination entre des producteurs d'un même produit. Cependant, cette rédaction ne renvoie pas aussi clairement au calcul des réductions des aides versées aux agriculteurs conformément au règlement n° 1782/2003. Cela dit, l'interdiction de discrimination énoncée dans le traité n'est que l'expression particulière du principe général d'égalité (ou d'égalité de traitement), lequel est l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union. Or, ce principe veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée³⁴.

88. L'interprétation du règlement n° 1782/2003 défendue par la Commission dans son règlement n° 796/2004 ainsi que dans les lignes directrices écrites qu'elle a communiquées à l'Agence pour l'agriculture et la pêche dans le courrier du 7 février 2013, qui exige que les réductions d'aide soient calculées sur le fondement des montants des aides de l'année de constatation de l'infraction, est-elle conforme au principe d'égalité ?

89. J'estime que la réponse est clairement « non ». J'illustrerai cela par l'exemple suivant.

90. Supposons que des agriculteurs A, B, et C exploitent des fermes identiques et que chacun a droit à une aide directe de 10 000 euros pour l'année 1. Ils commettent tous exactement la même violation des critères de conditionnalité au cours de l'année 1 mais les infractions ne sont pas découvertes cette année-là.

91. Au cours de l'année 2, l'agriculteur A cesse ses activités agricoles et cède sa propriété à un autre agriculteur. L'agriculteur B continue d'exploiter la même propriété et demande la même somme (10 000 euros) au titre de l'aide directe. L'agriculteur C augmente la surface de son exploitation et par conséquent demande davantage d'aides directes.

92. Les infractions sont découvertes au cours de l'année 3. Les autorités nationales compétentes établissent dûment les « constatations » relatives au non-respect des obligations et adoptent des décisions réduisant l'aide directe pour chaque agriculteur sur une base de 3 % calculée – ainsi que la Commission affirme que cela devrait être le cas – sur le droit de chaque agriculteur à l'aide directe pour l'année 3.

³³ Voir point 74 ci-dessus.

³⁴ Arrêt du 19 octobre 1977, Ruckdeschel e.a. (117/76 et 16/77, EU:C:1977:160, point 7).

93. En conséquence, l'agriculteur A (qui n'a pas demandé d'aide directe pour l'année 3 car il a cessé ses activités agricoles) est soumis à une réduction du montant des aides de $3\% \times 0$. Aucune sanction ne lui est donc infligée. L'agriculteur B, qui continue d'exploiter la même surface que durant l'année 1, et a droit à 10 000 euros d'aides directes au titre de l'année 3, se voit infliger une réduction sur le montant de ses aides directes de $3\% \times 10\,000$ euros, soit 300 euros. La sanction qui lui est infligée est, par hasard, la même que celle qui lui aurait été infligée si l'année de commission de l'infraction avait été prise comme année de calcul pour la réduction de l'aide de 3%. (Je dis « par hasard » parce qu'il se trouve que par chance la taille de son exploitation et son droit aux aides directes sont les mêmes pour l'année 3 que pour l'année 1.) L'agriculteur C a étendu très substantiellement son exploitation et a droit à 100 000 euros d'aides directes pour l'année 3. En conséquence, sa sanction pour le non-respect de ses obligations au cours de l'année 1 est une réduction de 3 000 euros, appliquée au montant des aides directes à octroyer au titre de l'année 3.

94. On observe que le résultat de l'application de la méthode de la Commission aboutit à des sanctions très différentes sur les trois agriculteurs A, B et C (respectivement de 0 euro, 300 euros et 3 000 euros) pour *exactement la même violation des critères de conditionnalité* au cours de l'année 1. La Commission n'a présenté aucune justification compatible avec l'objectif de la législation pour commencer à expliquer un tel résultat. En revanche, un comportement identique est sanctionné de manière très différente pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'infraction réelle et qui sont également étrangères aux fins de la législation appliquée.

95. Consciente de ces difficultés, la Commission invoque le principe de proportionnalité pour résoudre l'injustice ainsi générée. Dès lors, j'examinerai à présent l'argument qu'elle invoque sur le fondement de ce principe.

Le principe de proportionnalité

96. Les mesures mises en œuvre par l'intermédiaire des dispositions du droit de l'Union doivent être aptes à réaliser l'objectif visé et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre³⁵. Ainsi qu'il ressort clairement de l'exemple que je viens d'exposer, calculer le pourcentage de réduction sur la base du montant de l'aide directe à octroyer au titre de l'année de la constatation ne répond pas à cette obligation. Cette méthode n'est pas « apte à réaliser l'objectif visé » par le règlement n° 796/2004. Elle ne sanctionne pas le non-respect lorsque l'agriculteur n'a pas introduit de demande d'aide en vertu du régime des paiements directs pour l'année suivante (cas de l'agriculteur A dans mon exemple). Inversement, cette méthode sanctionne certaines hypothèses de non-conformité plus sévèrement que nécessaire (et, semble-t-il, plus sévèrement que souhaité) (cas de l'agriculteur C dans mon exemple). Ce n'est que lorsque l'année de commission de l'infraction et l'année de sa constatation coïncident que la méthode conserve le lien direct souhaité entre la violation des règles de conditionnalité et la sanction infligée pour cette infraction.

97. Dans ses observations écrites, la Commission reconnaît que, dans de telles circonstances, il pourrait être porté atteinte au principe de proportionnalité. Elle suggère comme solution que le montant des paiements directs à octroyer au titre de l'année de commission de l'infraction puisse être utilisé comme base de calcul dans ces hypothèses limitées. Tel que je le comprends, la Commission soutient donc que la bonne méthodologie consiste à utiliser le montant des paiements directs dus au titre de l'année de constatation de l'infraction comme base pour le calcul de la sanction mais que, lorsque cette règle générale aboutit à un résultat qui est manifestement incorrect, le principe de proportionnalité peut être invoqué pour corriger la situation.

³⁵ Voir, entre autres, arrêts du 18 novembre 1987, *Maizena e.a.* (137/85, EU:C:1987:493, point 15), du 10 décembre 2002, *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, point 122), du 10 juillet 2003, *Commission/BCE* (C-11/00, EU:C:2003:395, point 156), et du 13 décembre 2012, *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost* (C-11/12, EU:C:2012:808, point 39).

98. Lorsqu'elle a été interrogée lors de l'audience, la Commission n'a pas été en mesure de désigner un exemple de jurisprudence de la Cour dans lequel la Cour aurait validé un tel usage du principe de proportionnalité en tant que remède à un *défaut structurel* résultant du choix d'une méthode particulière. Je n'ai pas non plus connaissance d'une décision qui étayerait cette nouvelle proposition.

99. Lors de l'audience, le gouvernement danois a souligné – à juste titre selon moi – que la méthode de calcul de la sanction doit, par-dessus tout, remplir deux conditions. Elle doit être claire, de manière à pouvoir être facilement appliquée par les autorités nationales compétentes à un très grand nombre d'affaires individuelles ; et elle doit également fournir une sécurité juridique à la fois aux agriculteurs et à l'administration nationale. Il est difficile d'imaginer un dispositif plus défavorable à ces deux objectifs que celui dans lequel, lorsque le résultat de l'application de la méthode standard est « suffisamment » inacceptable (quoi que cela puisse signifier exactement), l'intégralité de la base de calcul est modifiée discrétionnairement par les autorités surchargées ayant pour mission de gérer le régime.

100. Enfin, je devrais également noter l'argument de la Commission selon lequel, en raison du principe « *fraus omnia corrumpit* », il *ne* serait *pas* nécessaire d'avoir recours à l'utilisation du principe de proportionnalité en tant que mesure corrective en cas de violation intentionnelle des règles. Cependant, le législateur de l'Union a prévu une disposition spécifique pour qu'un pourcentage différent (plus élevé) soit appliqué afin de sanctionner les cas d'infraction intentionnelle au pourcentage qui s'applique aux cas des infractions résultant d'une négligence³⁶. Sur cette toile de fond, j'estime que l'argument de la Commission est difficile à comprendre et qu'en tout état de cause, il ne convainc pas.

101. Par conséquent, je conseille vivement à la Cour de ne pas recourir à un tel usage – contestable à mes yeux – du principe de proportionnalité afin de régler les difficultés qui résultent clairement de la méthode privilégiée par la Commission, mais plutôt de valider l'interprétation du règlement n° 1782/2003 et celle du règlement n° 796/2004 qui évite en premier lieu de générer ces difficultés.

La réponse à la première question préjudicielle

102. Je conclus donc que l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003, à la fois dans sa version initiale et dans sa version modifiée par le règlement n° 146/2008, devrait être interprété comme signifiant que le pourcentage de réduction à appliquer au montant des aides directes afin de sanctionner des infractions aux critères de conditionnalité devrait être calculé sur le fondement du montant des aides directes dues au titre de l'année civile de la commission de l'infraction. L'article 66, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004 de la Commission devrait être interprété comme signifiant que la réduction appliquée au montant des aides directes pour sanctionner la violation des critères de conditionnalité devrait être calculée sur la base de l'année de commission de l'infraction et ensuite être imputée – c'est-à-dire appliquée – au montant de l'aide à octroyer au titre de l'année de constatation de l'infraction.

Sur la deuxième question

103. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si la réponse apportée par la Cour à la première question s'applique aussi au regard de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 73/2009 et de l'article 70, paragraphes 4 et 8, sous a), du règlement n° 1122/2009. Il m'est possible de répondre rapidement à cette question.

³⁶ Voir article 7, paragraphe 3, du règlement n° 1782/2003 et article 24, paragraphe 3, du règlement n° 73/2009 ; voir ensuite article 67 du règlement n° 796/2004 ainsi que article 70, paragraphe 8, et article 72, paragraphe 1, du règlement n° 1122/2009.

104. L'article 23 du règlement n° 73/2009 reprend presque verbatim le libellé de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 tel que modifié par le règlement n° 146/2008. La lecture du préambule du règlement n° 73/2009 ne révèle aucune intention de la part du législateur de modifier le principe qui figure dans la version amendée de l'article 6 du règlement n° 1782/2003 au moment de son remplacement par l'article 23 du règlement n° 73/2009.

105. Par conséquent, l'analyse exposée ci-dessus en ce qui concerne l'article 6 du règlement n° 1782/2003, à la fois dans sa version initiale et dans sa version modifiée, est toujours valable pour l'article 23 du règlement n° 73/2009.

Le règlement n° 1122/2009

106. L'article 70 du règlement n° 1122/2009 (« Principes généraux et définitions ») prévoyait en son paragraphe 4 que « [s]ont considérés comme “constatés” les cas de non-conformité établis à la suite de tout contrôle effectué conformément au présent règlement ou ayant été portés à la connaissance de l'autorité de contrôle compétente ou, le cas échéant, de l'organisme payeur, de quelque autre manière » et en son paragraphe 8 que « le pourcentage de la réduction est appliqué : [...] au montant total des paiements directs perçus ou à percevoir par l'agriculteur concerné au titre des demandes d'aide qu'il a introduites ou introduira au cours de l'année civile de la constatation »

107. Pour les raisons exposées aux points 74 à 101 ci-dessus concernant la règle énoncée à l'article 66, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004, l'article 70 du règlement n° 1122/2009 devrait, afin de respecter le principe prévu à l'article 23 du règlement n° 73/2009, être interprété comme signifiant que le pourcentage de réduction à appliquer au montant des paiements directs, pour sanctionner des infractions aux critères de conditionnalité, devrait être calculé sur le fondement du montant dû au titre de l'année de commission de l'infraction puis être imputé – c'est-à-dire appliqué – au montant des aides directes à octroyer au titre de l'année de sa constatation.

108. La réponse à la deuxième question posée devrait par conséquent être que l'article 23 du règlement n° 73/2009 devrait être interprété comme signifiant que le pourcentage de réduction à appliquer au montant des aides directes à octroyer pour sanctionner les violations des critères de conditionnalité devrait être calculé sur le fondement de l'aide directe due au titre de l'année civile au cours de laquelle l'infraction a été commise. L'article 70 du règlement n° 1122/2009 devrait être interprété comme signifiant que la réduction à appliquer au montant des aides directes pour sanctionner les infractions aux critères de conditionnalité devrait être calculée sur la base du montant dû au titre de l'année de commission de l'infraction et ensuite imputée – c'est-à-dire appliquée – au montant des aides à octroyer au titre de l'année de la constatation de l'infraction.

Conclusion

109. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, j'estime que la Cour devrait répondre aux questions posées par l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark) comme suit :

Sur la troisième question

L'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001, tel qu'initialement édicté, s'applique aux paiements accordés au titre de l'année civile 2007, y compris aux paiements qui concernent d'autres périodes commençant cette année.

L'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003, tel qu'initialement édicté, s'applique aux paiements accordés au titre de la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2008, y compris aux paiements accordés au titre d'autres périodes qui commencent lors de ces trois mois.

Pour les paiements accordés au titre de la période comprise entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2008, y compris les paiements accordés au titre d'autres périodes commençant lors de cette période de neuf mois, l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003, tel que modifié par le règlement (CE) n° 146/2008 du Conseil, du 14 février 2008, modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003, s'applique.

En vertu de l'article 86 du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission, du 30 novembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole, le règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, s'applique aux demandes d'aides portant sur les campagnes de commercialisation ou les périodes de référence des primes commençant avant le 1^{er} janvier 2010.

Sur la première question

Il y a lieu d'interpréter l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003, dans sa version initiale et dans sa version modifiée par le règlement n° 146/2008, comme signifiant que le pourcentage de réduction à appliquer au montant des paiements directs afin de sanctionner les violations des critères de conditionnalité devrait être calculé sur le fondement de l'aide directe due au titre de l'année civile au cours de laquelle l'infraction a été commise. Il convient d'interpréter l'article 66, paragraphe 1, du règlement de la Commission n° 796/2004 comme signifiant que la réduction à appliquer au montant des paiements directs afin de sanctionner les infractions aux critères de conditionnalité devrait être calculée sur la base du montant dû au titre de l'année de commission de l'infraction et ensuite être imputée – c'est-à-dire appliquée – au paiement de l'aide à octroyer au titre de l'année de la constatation.

Sur la deuxième question

Il convient d'interpréter l'article 23 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, comme signifiant que le pourcentage de réduction à appliquer au montant des paiements directs pour sanctionner les cas d'infraction aux critères de conditionnalité devrait être calculé sur le fondement de l'aide directe à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle l'infraction a été commise. Il y a lieu d'interpréter l'article 70 du règlement n° 1122/2009 comme signifiant que la réduction à appliquer au montant des paiements directs pour sanctionner les cas de non-conformité aux critères de conditionnalité devrait être calculée sur la base du montant dû au titre de l'année de commission de l'infraction et ensuite être imputée – c'est-à-dire appliquée – au montant de l'aide à octroyer au titre de l'année de la constatation.