



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

19 décembre 2019*

« Renvoi préjudiciel – Politique commune de la pêche – Règlements (UE) n^{os} 1303/2013, 1379/2013 et 508/2014 – Organisations de producteurs de produits de la pêche et de l'aquaculture – Plans de production et de commercialisation – Soutien financier à la préparation et à la mise en œuvre de ces plans – Conditions d'éligibilité des dépenses – Marge d'appréciation des États membres – Absence de possibilité en droit national d'introduire une demande de soutien »

Dans l'affaire C-386/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas), par décision du 5 juin 2018, parvenue à la Cour le 11 juin 2018, dans la procédure

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA

contre

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, MM. P. G. Xuereb (rapporteur) et T. von Danwitz, juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M^{me} M. Ferreira, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 avril 2019,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. K. Bulterman et M. L. Noort, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. H. van Vliet et F. Ronkes Agerbeek ainsi que par M^{mes} K. Walkerová et F. Moro, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 juin 2019,

rend le présent

* Langue de procédure : le néerlandais.

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 28 du règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil (JO 2013, L 354, p. 1, ci-après le « règlement OCM »), de l'article 65, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 320, ci-après le « règlement CSC »), et de l'article 66, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO 2014, L 149, p. 1, ci-après le « règlement FEAMP »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (ci-après « PO Texel ») au minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, Pays-Bas), au sujet d'une décision de ce dernier portant rejet de sa demande de subvention au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement OCM

- 3 Les considérants 7 et 14 du règlement OCM énoncent :

« (7) Les organisations de producteurs de produits de la pêche et les organisations de producteurs de produits de l'aquaculture (ci-après conjointement dénommées "organisations de producteurs") sont les clés pour atteindre les objectifs de la [politique commune de la pêche (ci-après la "PCP")] et ceux de [l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (ci-après l'"OCM")]. Il est donc nécessaire de renforcer leurs responsabilités et d'apporter le soutien financier nécessaire pour leur permettre de jouer un rôle plus important dans la gestion quotidienne de la pêche, tout en s'inscrivant dans le cadre défini par les objectifs de la PCP. [...]

[...]

(14) Pour qu'elles puissent amener leurs membres à pratiquer leurs activités de pêche et d'aquaculture selon un mode durable, il importe que les organisations de producteurs préparent et soumettent aux autorités compétentes de leurs États membres un plan de production et de commercialisation contenant les mesures nécessaires pour remplir les objectifs de l'organisation de producteurs concernée. »

4 Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement :

« Des organisations de producteurs [...] peuvent être établies à l'initiative de producteurs de produits de la pêche ou de produits de l'aquaculture dans un ou plusieurs États membres [...] »

5 L'article 28 dudit règlement, intitulé « Plan de production et de commercialisation », dispose :

« 1. Chaque organisation de producteurs soumet pour approbation à ses autorités nationales compétentes un plan de production et de commercialisation au moins pour la principale espèce qu'ils commercialisent. [...]

[...]

3. Les autorités nationales compétentes approuvent le plan de production et de commercialisation. Une fois approuvé, l'organisation de producteurs met immédiatement en œuvre le plan.

[...]

5. L'organisation de producteurs prépare un rapport annuel sur les activités qu'elle a menées en application du plan de production et de commercialisation et soumet ce rapport aux autorités nationales compétentes pour approbation.

6. Les organisations de producteurs peuvent bénéficier d'un soutien financier pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation conformément à un futur acte juridique de l'Union établissant les conditions du soutien financier à la politique maritime et de la pêche pour la période 2014-2020.

[...] »

Le règlement PCP

6 Le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil (JO 2013, L 354, p. 22, ci-après le « règlement PCP »), dispose, à son article 35 :

« 1. Une [OCM] est établie [...]

[...]

3. L'[OCM] comprend notamment :

[...]

b) les plans de production et de commercialisation des organisations de producteurs [...] ;

[...] »

Le règlement CSC

- 7 L'article 2, point 14, du règlement CSC définit la notion d'« opération achevée » comme étant « une opération qui a été matériellement achevée ou menée à terme et pour laquelle tous les paiements y afférents ont été effectués par les bénéficiaires et la participation publique correspondante a été payée aux bénéficiaires ».
- 8 Aux termes de l'article 4, paragraphe 4, de ce règlement :
- « Les États membres, au niveau territorial approprié, conformément à leur cadre institutionnel, juridique et financier, et les organismes désignés par eux à cette fin sont chargés de la préparation et de la mise en œuvre des programmes opérationnels et de l'exécution de leurs tâches, [...] conformément au présent règlement et aux règles spécifiques des Fonds [structurels et d'investissement européens (ci-après les "Fonds ESI")]. »
- 9 Sous l'intitulé « Éligibilité », l'article 65, paragraphes 1, 2 et 6, dudit règlement énonce :
- « 1. L'éligibilité d'une dépense est déterminée sur la base des règles nationales, sauf si des dispositions spécifiques sont arrêtées dans le présent règlement ou dans les règles spécifiques de chaque Fonds ou sur la base de ceux-ci.
2. Une dépense est éligible à une contribution des Fonds ESI si elle a été engagée par un bénéficiaire et payée entre la date à laquelle le programme a été soumis à la Commission ou le 1^{er} janvier 2014, si cette date est antérieure à la première, et le 31 décembre 2023. [...]
- [...]
6. Une opération n'est pas retenue pour bénéficier du soutien des Fonds ESI si elle a été matériellement achevée ou totalement mise en œuvre avant que la demande de financement au titre du programme ne soit soumise par le bénéficiaire à l'autorité de gestion, que tous les paiements s'y rapportant aient ou non été effectués par le bénéficiaire. »

Le règlement FEAMP

- 10 L'article 6 du règlement FEAMP, intitulé « Priorités de l'Union », énonce, à son point 5 :
- « Le FEAMP contribue à la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive et à la mise en œuvre de la PCP. Il vise les priorités ci-après de l'Union en matière de développement durable de la pêche et de l'aquaculture et des activités connexes, qui reflètent les objectifs thématiques correspondants visés dans le règlement [CSC] :
- [...]
5. Un encouragement à commercialiser et à transformer en poursuivant les objectifs spécifiques suivants :
- a) l'amélioration de l'organisation du marché des produits de la pêche et de l'aquaculture ;
- b) l'encouragement à effectuer des investissements dans les secteurs de la transformation et de la commercialisation.
- [...] »

- 11 Intitulé « Plans de production et de commercialisation », l'article 66 du règlement FEAMP est libellé comme suit :

« 1. Le FEAMP soutient la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation visés à l'article 28 du règlement [OCM].

2. Les dépenses liées aux plans de production et de commercialisation sont éligibles au soutien du FEAMP uniquement après approbation par les autorités compétentes dans chaque État membre du rapport annuel visé à l'article 28, paragraphe 5, du règlement [OCM].

3. L'aide annuelle accordée à chaque organisation de producteurs au titre du présent article ne dépasse pas 3 % de la valeur moyenne annuelle de la production commercialisée par cette organisation de producteurs au cours des trois années civiles précédentes. [...]

4. L'État membre concerné peut octroyer une avance de 50 % de l'aide financière après approbation des plans de production et de commercialisation conformément à l'article 28, paragraphe 3, du règlement [OCM].

5. L'aide visée au paragraphe 1 est uniquement octroyée à des organisations de producteurs et à des associations d'organisations de producteurs. »

- 12 L'article 68 du règlement FEAMP, intitulé « Mesures de commercialisation », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Le FEAMP peut soutenir les mesures de commercialisation pour les produits de la pêche et de l'aquaculture [...] »

Le règlement d'exécution (UE) n° 1418/2013

- 13 Le règlement d'exécution (UE) n° 1418/2013 de la Commission, du 17 décembre 2013, concernant les plans de production et de commercialisation prévus au règlement n° 1379/2013 (JO 2013, L 353, p. 40), énonce, à son article 2, paragraphe 1 :

« Les organisations de producteurs présentent à leurs autorités nationales compétentes leurs premiers plans d'ici à la fin du mois de février 2014. [...] »

Les lignes directrices n° 2014/2

- 14 Le point 3.3 des lignes directrices n° 2014/2 de la Commission, du 13 juin 2014, sur l'intégration de la dimension du marché dans les programmes opérationnels du FEAMP, indique notamment :

« Le contenu, la validation et la décision concernant le niveau de financement des [plans de production et de commercialisation] relèvent de la compétence des États membres : Les États membres doivent approuver les [plans de production et de commercialisation] et déterminer le montant du financement pour chacun d'entre eux. [...] »

Le droit néerlandais

La loi générale sur le droit administratif

- 15 En vertu de l'article 4:23, paragraphe 1, de la wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [loi fixant les règles générales du droit administratif (loi générale sur le droit administratif)], du 4 juin 1992 (Stb. 1992, n° 315), un organe de l'administration n'accorde une subvention que sur le fondement d'une disposition légale précisant les activités pour lesquelles la subvention peut être accordée.

L'arrêté relatif aux subventions européennes dans le domaine des affaires économiques

- 16 Le 1^{er} juillet 2015, est entré en vigueur aux Pays-Bas le Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/15083650, houdende vaststelling van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken (Regeling Europese EZ-Subsidies) [arrêté du secrétaire d'État aux Affaires économiques n° WJZ/15083650, portant détermination des instruments de subvention dans le cadre des fonds structurels et d'investissement européens dans le domaine des affaires économiques (arrêté relatif aux subventions européennes dans le domaine des affaires économiques)], du 28 juin 2015 (Stcrt. 2015, n° 18094).
- 17 Selon l'article 2.2 de cet arrêté, les activités visées par le règlement FEAMP sont susceptibles d'être subventionnées par le ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, sur demande.
- 18 En vertu de l'article 2.3, paragraphe 1, dudit arrêté, ce ministre ne peut octroyer une subvention que s'il a prévu la possibilité de déposer une demande de subvention tout en fixant un seuil de subvention et un délai de dépôt de la demande.

L'arrêté prévoyant le module de subventions relatif aux plans de production et de commercialisation

- 19 Par le Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/16105576, houdende wijziging van de Regeling Europese EZ-subsidies en de Regeling openstelling EZ-subsidies 2016 in verband met de subsidiemodule inzake productie- en afzetprogramma's en andere wijzigingen in het kader van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (arrêté du secrétaire d'État aux Affaires économiques n° WJZ/16105576, portant modification de l'arrêté relatif aux subventions européennes dans le domaine des affaires économiques et de l'arrêté portant ouverture des subventions européennes dans le domaine des affaires économiques 2016 en ce qui concerne le module de subventions relatif aux plans de production et de commercialisation et portant d'autres modifications dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche), du 25 août 2016 (Stcrt. 2016, n° 43926, ci-après l'« arrêté prévoyant le module de subventions relatif aux plans de production et de commercialisation »), le Royaume des Pays-Bas a prévu le module de subventions relatif aux plans de production et de commercialisation pendant la période allant du 29 août au 16 septembre 2016.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 20 PO Texel est une organisation de producteurs, au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement OCM, dont l'objet est l'adoption de mesures visant à favoriser la pratique rationnelle de la pêche et l'amélioration des conditions de vente des produits de la pêche.

- 21 Le 29 avril 2014, cette organisation a, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement OCM, soumis son plan de production et de commercialisation 2014 à l'approbation du ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments.
- 22 Par décision du 9 juillet 2014, ce ministre a, conformément à l'article 28, paragraphe 3, du règlement OCM, approuvé ce plan, que PO Texel a, en conformité avec cette même disposition, immédiatement mis en œuvre.
- 23 Au mois d'octobre 2014, le Royaume des Pays-Bas a déposé auprès de la Commission un programme opérationnel pour la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020.
- 24 À la suite de l'approbation par la Commission, intervenue le 25 février 2015, du programme opérationnel soumis par le Royaume des Pays-Bas, PO Texel a adressé, le 19 mai 2015, une demande de subvention au ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, sur la base de son plan de production et de commercialisation 2014, aux fins d'être éligible au soutien du FEAMP pour les dépenses qu'elle avait effectuées tant pour la préparation et la mise en œuvre de ce plan, que pour celles relatives aux mesures de commercialisation qu'elle avait adoptées.
- 25 Par décision du 10 juillet 2015, ce ministre a rejeté la demande de PO Texel. Il a considéré, d'une part, que, à la date du dépôt de la demande de subvention de celle-ci, le Royaume des Pays-Bas n'avait pas encore prévu la possibilité de présenter une telle demande, ni pour la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation, au titre de l'article 66 du règlement FEAMP, ni pour les mesures de commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, prises par les organisations de producteurs, conformément à l'article 68 de ce règlement. Il a estimé, d'autre part, que ce n'est qu'après avoir élaboré le plan de production et de commercialisation 2014 et après l'avoir mis en œuvre, une fois qu'il a été approuvé par le ministre, que PO Texel a présenté sa demande de subvention.
- 26 La réclamation introduite par PO Texel contre cette décision a été rejetée comme non fondée par le ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, par décision du 13 novembre 2015.
- 27 À l'appui du recours qu'elle a formé contre cette décision, auprès du College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas), PO Texel allègue notamment qu'elle est éligible au soutien du FEAMP, au titre de l'article 66 du règlement FEAMP, pour les dépenses ayant trait à la préparation et à la mise en œuvre du plan de production et de commercialisation 2014 qu'elle a adopté. Elle souligne à cet égard qu'elle devait soumettre un plan de production et de commercialisation en vertu de l'article 28, paragraphe 1, du règlement OCM.
- 28 Pour sa part, le ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments fait valoir, en substance, qu'il ne pouvait pas donner suite à la demande de subvention formulée par PO Texel, étant donné que, à la date du dépôt de cette dernière, le Royaume des Pays-Bas n'avait pas prévu la possibilité d'introduire une telle demande et que, en tout état de cause, le chapitre du règlement FEAMP dont relève l'article 66 de celui-ci laisse une large marge d'appréciation aux États membres.
- 29 C'est dans ce contexte que le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) a) En disposant que le [FEAMP] soutient la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation visés à l'article 28 du règlement [OCM], l'article 66, paragraphe 1, du règlement [FEAMP] s'oppose-t-il à ce qu'une organisation de producteurs qui a demandé ce soutien se voie objecter par l'État membre que, au moment de l'introduction de la demande, il n'avait prévu la possibilité de présenter une telle demande

pour une catégorie déterminée de dépenses (en l'espèce, les frais de préparation et de mise en œuvre des plans de production et de commercialisation) ou pour une période déterminée (en l'espèce, l'année 2014) ni dans son programme opérationnel approuvé par la Commission ni dans ses dispositions nationales déterminant les dépenses éligibles ?

- b) L'obligation faite par l'article 28 du règlement [OCM] à l'organisation de producteurs d'élaborer un plan de production et de commercialisation et de le mettre en œuvre une fois qu'il a été approuvé par l'État membre a-t-elle une incidence sur la réponse à apporter à la [première question, sous a)] ?
- 2) S'il convient de répondre à la [première question, sous a),] que l'article 66, paragraphe 1, du règlement [FEAMP] s'oppose à ce qu'une organisation de producteurs qui a demandé un soutien à la préparation et à la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation se voie objecter par l'État membre que, au moment de l'introduction de la demande, il n'avait pas accordé la possibilité de présenter une telle demande, le demandeur de subvention concerné peut-il puiser dans l'article 66, paragraphe 1, du règlement [FEAMP] directement le fondement juridique d'un droit à cette subvention à l'égard de son État membre ?
- 3) S'il est répondu à la [deuxième question] que le demandeur de subvention concerné peut puiser directement dans l'article 66, paragraphe 1, du règlement [FEAMP] le fondement juridique d'un droit à cette subvention à l'égard de son État membre, l'article 65, paragraphe 6, du règlement [CSC] s'oppose-t-il à l'octroi d'une subvention pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation dans le cas où la demande de subvention a été introduite après la préparation du plan de production et de commercialisation et après la mise en œuvre de celui-ci ? »

Sur les questions préjudicielles

Observations liminaires

- 30 Il convient de relever, à titre liminaire, que, avec l'entrée en vigueur des règlements OCM, PCP et FEAMP, est intervenue la dernière réforme en date dans le domaine de la PCP, ayant pris effet le 1^{er} janvier 2014.
- 31 Afin d'atteindre les effets de cette réforme, le législateur de l'Union a explicitement mis en exergue la nécessité d'apporter aux organisations de producteurs le soutien financier nécessaire pour ce faire, tout en ayant mis à leur disposition un outil particulier de soutien, à savoir les plans de production et de commercialisation.
- 32 Les conditions régissant la préparation et la mise en œuvre desdits plans sont prévues à l'article 28 du règlement OCM, lequel impose un certain nombre d'obligations aux organisations de producteurs, telles que, premièrement, de soumettre un tel plan pour approbation aux autorités nationales compétentes, deuxièmement, une fois ce plan approuvé par celles-ci, de le mettre immédiatement en œuvre et, troisièmement, de préparer un rapport annuel sur les activités qu'elles ont menées en application dudit plan et de le soumettre aux autorités nationales compétentes. Ce n'est qu'après l'approbation, par ces dernières, de ce rapport annuel que les dépenses encourues par les organisations de producteurs pour la préparation et la mise en œuvre de leurs plans de production et de commercialisation respectifs deviennent éligibles au soutien du FEAMP.
- 33 Les modalités de financement de ces plans sont régies par le règlement FEAMP, lequel constitue l'instrument financier au service de la PCP pour la période de programmation allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020 et, en particulier, par l'article 66 de ce règlement.

- 34 À cet égard, il convient de relever que le financement au titre du FEAMP est mis en œuvre sur la base des programmes opérationnels uniques élaborés par chaque État membre et couvrant toute la période de programmation. Ces programmes, qui sont soumis à la Commission, doivent contenir un plan de financement et une description de la stratégie à suivre, afin de démontrer que l'affectation de ressources financières en faveur des priorités de l'Union visées à l'article 6 dudit règlement est à même de dûment contribuer à la réalisation des objectifs fixés par lesdits programmes. Une fois que ces mêmes programmes sont approuvés par la Commission, il appartient aux États membres de fixer les critères nationaux d'éligibilité des dépenses et de prévoir la possibilité de présenter une demande de subvention au titre du FEAMP. En l'occurrence, cette possibilité n'a été prévue par le Royaume des Pays-Bas que le 25 août 2016, par l'arrêté prévoyant le module de subventions relatif aux plans de production et de commercialisation.
- 35 Il importe de relever, en outre, que, en raison de l'adoption tardive du règlement FEAMP, laquelle n'est intervenue que le 15 mai 2014, avec application rétroactive à compter du 1^{er} janvier 2014, et du fait que les programmes opérationnels n'ont ainsi pu être soumis par les États membres à la Commission que postérieurement à cette date, les organisations de producteurs ont dû préparer et mettre en œuvre leurs plans de production et de commercialisation pour l'année 2014 alors que la possibilité de recevoir le soutien financier visé à l'article 66 de ce règlement n'était pas encore formellement prévue. En effet, ces organisations ont dû, conformément à l'article 2 du règlement d'exécution n° 1418/2013, soumettre leurs plans respectifs pour l'année 2014 avant la fin du mois de février de cette année. En l'occurrence, PO Texel n'a soumis son plan au ministre national compétent que le 29 avril 2014.
- 36 À cet égard, bien que le règlement d'exécution n° 1418/2013 entraîne une obligation pour les organisations de producteurs de présenter leurs plans de production et de commercialisation pour l'année 2014 avant la fin du mois de février de cette année, dès lors que ce règlement ne prévoyait pas de conséquence en cas de non-respect de cette exigence temporelle, les autorités néerlandaises n'avaient pas estimé opportun d'attacher d'importance au retard de soumission du plan de PO Texel. Ce gouvernement a confirmé que, en tout état de cause, ce retard ne saurait entraîner de conséquences à l'encontre de cette organisation de producteurs, telles que la privation de son droit de bénéficier d'une subvention au titre du FEAMP.

Sur la première question

- 37 Par la première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre refuse de donner suite à une demande de subvention d'une organisation de producteurs relative aux dépenses qu'elle a effectuées pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation, au motif que, à la date de la présentation de sa demande, cet État n'avait pas encore prévu, dans son ordre juridique interne, la possibilité de traiter une telle demande. Elle s'interroge sur le point de savoir si la circonstance que l'article 28 du règlement OCM impose à ces organisations d'élaborer de tels plans et de les mettre en œuvre une fois qu'ils ont été approuvés par les autorités nationales compétentes est susceptible d'avoir une incidence sur la réponse qu'il convient de donner à cette question.
- 38 À cet égard il y a lieu de déterminer d'emblée si, en énonçant à l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP que le FEAMP « soutient » la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation, le législateur de l'Union a entendu instaurer une obligation pour les États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les organisations de producteurs puissent bénéficier d'un soutien du FEAMP pour la préparation et la mise en œuvre de tels plans.
- 39 Aux termes de l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP, le FEAMP « soutient » la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation visés à l'article 28 du règlement OCM.

- 40 L'utilisation de la formulation impérative « soutient » milite en faveur d'une interprétation de l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP, selon laquelle il fait l'obligation aux États membres, dans le respect des conditions prévues à cet article, de prévoir l'octroi d'une aide pour la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation visés à l'article 28 du règlement OCM.
- 41 Cette interprétation est confortée tant par la genèse de l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP que par le contexte et les objectifs poursuivis par la réglementation dont il fait partie.
- 42 Tout d'abord, s'agissant de la genèse de cette disposition, il convient de souligner, d'une part, que, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 46 de ses conclusions et comme la Commission l'a fait valoir dans ses observations écrites, le législateur de l'Union a délibérément choisi de formuler l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP de manière impérative. En effet, il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que, si dans la proposition de règlement FEAMP [COM(2011) 804 final] présentée par la Commission, la formulation selon laquelle le FEAMP « peut soutenir » était suggérée, celle-ci n'a toutefois pas été retenue dans le texte final de ladite disposition. Le Parlement européen avait insisté pour que l'expression le « FEAMP soutient » soit utilisée, de manière à garantir qu'un soutien financier soit accordé aux organisations de producteurs au titre du FEAMP, pour la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation.
- 43 D'autre part, cette même interprétation est reflétée tant par le point 3.3 des lignes directrices n° 2014/2, en vertu duquel les États membres « doivent » approuver les plans de production et de commercialisation et déterminer le montant de financement pour chacun d'entre eux, que par les orientations données par la Commission dans la rubrique FAQ de son site Internet où il est indiqué, en substance, que les autorités nationales « doivent soutenir » la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation au moyen d'un financement au titre du FEAMP, pour autant que ces plans ont été approuvés par l'autorité nationale compétente et que ce soutien s'intègre dans la limite prévue à l'article 66, paragraphe 3, du règlement FEAMP.
- 44 Certes, ni les lignes directrices de la Commission ni les orientations données par celle-ci dans la rubrique FAQ de son site Internet ne peuvent lier la Cour. Toutefois, elles sont susceptibles de constituer une source d'inspiration utile (voir, par analogie, arrêt du 17 mars 2016, Parlement/Commission, C-286/14, EU:C:2016:183, point 43 et jurisprudence citée).
- 45 Ensuite, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP, il y a lieu de considérer, d'une part, que cette disposition se distingue de la grande majorité des autres dispositions du règlement FEAMP, telles que les articles 48 et 68 de ce règlement, qui indiquent, en des termes facultatifs, qu'une aide « peut être accordée » ou encore que le FEAMP « peut soutenir » certaines mesures ou opérations.
- 46 D'autre part, il importe de relever que l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP renvoie explicitement à l'article 28 du règlement OCM, dont le paragraphe 6 vise à garantir que, pour autant que les conditions prévues aux paragraphes 1, 3 et 5 de cet article sont remplies, les organisations de producteurs doivent pouvoir bénéficier d'un soutien financier pour la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation.
- 47 Le caractère impératif du libellé de l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP ne saurait être remis en cause par l'observation du gouvernement néerlandais selon laquelle le libellé utilisé par le législateur de l'Union à l'article 28, paragraphe 6, du règlement OCM, en ce qu'il dispose que les organisations de producteurs « peuvent bénéficier d'un soutien financier [...] conformément à un futur acte juridique de l'Union » impliquerait, en substance, que celui-ci a entendu laisser aux États membres la faculté de fournir un tel soutien à ces organisations. En effet, la référence faite au verbe « pouvoir » dans cette disposition ne doit pas être entendue dans sa connotation facultative, mais doit

être interprétée de manière prospective, par une lecture effectuée à la lumière de la circonstance selon laquelle lesdites organisations devaient bénéficier d'un soutien financier au titre d'un acte futur de l'Union, devenu par la suite le règlement FEAMP.

- 48 Il y a lieu de considérer, en outre, que le caractère impératif du libellé de l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP constitue également une conséquence logique de l'articulation de cette disposition avec les obligations imposées aux organisations de producteurs au titre de l'article 28, paragraphes 1, 3 et 5, du règlement OCM, telles qu'elles ont été rappelées au point 32 du présent arrêt.
- 49 Enfin, le caractère impératif du libellé de l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP s'impose également au vu des objectifs poursuivis par la dernière réforme en matière de PCP, ainsi qu'en raison de la finalité et de l'économie générale du règlement FEAMP.
- 50 À cet égard, il y a lieu de rappeler, en premier lieu, que le législateur de l'Union a explicitement mis en exergue, aux considérants 7 et 14 du règlement OCM, la nécessité de renforcer les responsabilités des organisations de producteurs ainsi que de leur apporter le soutien financier nécessaire pour leur permettre de jouer un rôle plus important dans la gestion quotidienne de la pêche, de manière à ce qu'elles puissent amener leurs membres à pratiquer leurs activités de pêche et d'aquaculture selon un mode durable, en conformité avec le cadre défini par les objectifs de la PCP. Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé, en substance, aux points 49 à 51 de ses conclusions, l'objectif poursuivi par le soutien financier prévu à l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP et, de manière plus générale, par le système de financement instauré dans le cadre de la dernière réforme en matière de PCP, doit être lu en corrélation avec le rôle majeur assigné à ces organisations, pour autant qu'elles se sont vu attribuer la charge d'une contribution effective à l'exercice d'une mission d'intérêt général.
- 51 En deuxième lieu, il importe d'observer que, aux termes de l'article 66, paragraphe 5, du règlement FEAMP, l'aide visée au paragraphe 1 de cet article ne peut être octroyée qu'aux seules organisations de producteurs ou à des associations de telles organisations. En cela, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 50 de ses conclusions, le système de financement instauré dans le cadre du FEAMP se différencie de manière substantielle de ceux relevant d'autres Fonds ESI.
- 52 En troisième lieu, il convient de relever que l'importance sous-tendant la nécessité de fournir un soutien du FEAMP à ces organisations pour la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation est corroborée par le fait que le législateur de l'Union a explicitement prévu, à l'article 66, paragraphe 4, du règlement FEAMP, cela en raison, principalement, du fait qu'un laps de temps d'une année minimum s'écoule entre la date de la préparation de tels plans et la date à laquelle lesdites organisations peuvent prétendre à un financement au titre du FEAMP suivant l'approbation de leur rapport annuel par les autorités nationales compétentes, la possibilité pour les États membres de leur octroyer une avance de 50 % de l'aide financière réclamée au titre de ces plans.
- 53 Il ressort de tous les éléments qui précèdent que l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP doit être entendu comme imposant une obligation pour les États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les organisations de producteurs puissent bénéficier d'un financement au titre du FEAMP tant pour la préparation que pour la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation.
- 54 Afin de remplir cette obligation, les États membres sont tenus de prévoir dans leur ordre juridique interne que les organisations de producteurs puissent introduire leurs demandes de subventions au titre du FEAMP pour la préparation et la mise en œuvre de leurs plans de production et de commercialisation. Ils doivent, en outre, conformément à l'article 66, paragraphes 2 et 3, du règlement FEAMP, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 4, et l'article 65, paragraphe 1, du règlement

CSC, arrêter les mesures d'application du règlement FEAMP en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses et, en particulier, déterminer les critères relatifs à la date de début d'éligibilité de ces dépenses et à la méthode de calcul du montant à accorder à chacune de ces organisations.

- 55 À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que, lorsqu'elles adoptent des mesures d'application d'une réglementation de l'Union, les autorités nationales sont tenues d'exercer leur pouvoir discrétionnaire dans le respect des principes généraux du droit, parmi lesquels figurent les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime (voir, en ce sens, arrêt du 14 septembre 2006, Slob, C-496/04, EU:C:2006:570, point 41). Les autorités nationales sont également tenues d'exercer leur pouvoir discrétionnaire dans le respect de l'obligation générale de diligence qui leur incombe en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE.
- 56 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort des points 19 et 34 du présent arrêt, ce n'est que le 25 août 2016, à l'occasion de l'adoption de l'arrêté prévoyant le module de subventions relatif aux plans de production et de commercialisation, que le Royaume des Pays-Bas a prévu, dans son ordre juridique interne, la possibilité pour les organisations de producteurs de présenter leurs demandes de subvention au titre du FEAMP. Il ressort, en outre, de la décision de renvoi que le rejet, par le ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, de la demande présentée par PO Texel aux fins de bénéficier d'un soutien financier au titre de l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP pour son plan de production et de commercialisation 2014 a été motivé, en substance, par le fait que, à la date de l'introduction de cette demande, à savoir le 19 mai 2015, le Royaume des Pays-Bas n'avait pas encore prévu la possibilité de traiter une telle demande.
- 57 Il convient de préciser par ailleurs que, d'une part, eu égard aux informations fournies par la juridiction de renvoi, la perspective de soutenir les organisations de producteurs avait été prévue, à tout le moins en ce qui concerne l'élaboration des plans de production et de commercialisation, dans le programme opérationnel soumis à la Commission par cet État membre. D'autre part, il importe de relever que, interrogé sur ce point lors de l'audience, le gouvernement néerlandais a confirmé que l'arrêté prévoyant le module de subventions relatif aux plans de production et de commercialisation ne comportait pas d'effet rétroactif, de sorte qu'il ne pouvait pas régir les demandes de soutien du FEAMP soumises par les organisations de producteurs préalablement à son adoption.
- 58 Dans ce contexte, il y a lieu de considérer qu'une inertie des autorités nationales telle que celle dont ont fait preuve les autorités néerlandaises dans l'affaire au principal ne saurait s'inscrire dans le cadre de la marge d'appréciation reconnue aux États membres en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs programmes opérationnels respectifs, cela quand bien même celle-ci doit être effectuée, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, du règlement CSC, conformément à leur cadre institutionnel, juridique et financier.
- 59 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre refuse de donner suite à une demande de subvention d'une organisation de producteurs relative aux dépenses qu'elle a effectuées pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation, au motif que, à la date de la présentation de cette demande, cet État n'avait pas encore prévu, dans son ordre juridique interne, la possibilité de traiter une telle demande.

Sur la deuxième question

- 60 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 66 paragraphe 1, du règlement FEAMP doit être interprété en ce sens qu'il crée directement pour les organisations de producteurs, telles que celle en cause au principal, un droit à un soutien financier au titre du FEAMP pour les dépenses qu'elles ont effectuées pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation.
- 61 À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'une disposition d'un règlement de l'Union n'est susceptible d'engendrer en faveur des justiciables des droits dont ceux-ci peuvent se prévaloir en justice que si, d'une part, elle est claire, précise et inconditionnelle et, d'autre part, elle ne laisse aux autorités chargées de son application aucune marge d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt du 24 octobre 1973, Schlüter, 9/73, EU:C:1973:110, point 32).
- 62 Il ressort également de la jurisprudence de la Cour qu'une disposition du droit de l'Union est inconditionnelle lorsqu'elle énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune condition ni subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte soit des institutions de l'Union, soit des États membres (arrêt du 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-165/09 à C-167/09, EU:C:2011:348, point 95 ainsi que jurisprudence citée).
- 63 En l'occurrence, il importe de relever que, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 84 de ses conclusions, il ressort du libellé même de l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP que cette disposition, à elle seule, se borne à énoncer un principe de financement en termes très généraux et qu'il convient, dès lors, de tenir compte des précisions prévues par d'autres dispositions de ce règlement et, en particulier, de celles de l'article 66, paragraphes 2 et 3, dudit règlement.
- 64 Or, il convient de relever que ces paragraphes prévoient certaines conditions ayant trait, d'une part, au fait que les dépenses effectuées par les organisations de producteurs liées aux plans de production et de commercialisation ne sont éligibles au soutien du FEAMP qu'après approbation, par les autorités nationales compétentes, du rapport annuel visé à l'article 28, paragraphe 5, du règlement OCM et, d'autre part, que l'aide annuelle accordée à chaque organisation de producteur ne doit pas dépasser 3 % de la valeur moyenne annuelle de la production commercialisée par celle-ci au cours des trois années civiles précédentes. Le montant exact de l'aide n'est donc pas déterminé par l'article 66 du règlement FEAMP. Partant, l'octroi de l'aide est subordonné notamment à la détermination du montant exact de celle-ci par les États membres.
- 65 Il s'ensuit que l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP ne satisfait pas au critère d'inconditionnalité résultant de la jurisprudence citée au point 62 du présent arrêt.
- 66 Cela étant précisé, il convient d'ajouter que, pour le cas où la juridiction de renvoi se trouverait dans l'impossibilité de procéder à une interprétation des dispositions de son droit national lui permettant d'aboutir à une solution conforme aux objectifs poursuivis par la dernière réforme en matière de PCP et de garantir, dès lors, la pleine effectivité du droit de l'Union, dans une telle situation, la partie lésée par la non-conformité du droit national au droit de l'Union pourrait néanmoins se prévaloir de la jurisprudence issue de l'arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428), pour obtenir, le cas échéant, réparation du dommage subi (voir, en ce sens, arrêt du 7 août 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, point 56 et jurisprudence citée).
- 67 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la deuxième question que l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP doit être interprété en ce sens qu'il ne crée pas directement pour les organisations de producteurs un droit à un soutien financier au titre du FEAMP pour les dépenses qu'elles ont effectuées pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation.

Sur la troisième question

- 68 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 65, paragraphe 6, du règlement CSC doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'octroi d'une subvention au titre du FEAMP pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation dans le cas où la demande de subvention a été introduite postérieurement à la préparation et à la mise en œuvre d'un tel plan.
- 69 Aux termes de cette disposition, une opération n'est pas retenue pour bénéficier du soutien des Fonds ESI si elle a été matériellement achevée ou totalement mise en œuvre avant que la demande de financement au titre du programme ne soit soumise par le bénéficiaire à l'autorité de gestion, que tous les paiements s'y rapportant aient ou non été effectués par le bénéficiaire.
- 70 À cet égard il convient de relever, d'une part, que la préparation et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation doivent être considérées comme constituant une action continue, perdurant tout au long de la période de programmation allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020. Conformément à l'article 28 du règlement OCM, la préparation d'un tel plan est considérée non pas comme une série d'actions isolées mises en œuvre séparément, mais comme une seule action continue assortie de coûts opérationnels continus. Bien que, en application de l'article 28, paragraphe 5, de ce règlement, un tel plan doit faire l'objet d'un rapport annuel, il ne s'achève qu'à la fin de cette période de programmation. Partant, la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation intervenant au cours de la période de programmation en cause ne sauraient être considérées comme « totalement mise[s] en œuvre » au sens de l'article 65, paragraphe 6, du règlement CSC.
- 71 D'autre part, à la lumière de la définition dégagée par le législateur de l'Union à l'article 2, point 14, du règlement CSC, une opération donnée n'est considérée comme étant « achevée » qu'au moment où, notamment, tous les paiements y afférents ont été effectués par les bénéficiaires et la participation publique correspondante a été payée à ces derniers. Or, en vertu de l'article 28, paragraphes 1 et 3, du règlement OCM, les organisations de producteurs sont tenues de soumettre les plans de production et de commercialisation pour approbation aux autorités nationales compétentes et doivent, une fois ces plans approuvés par celles-ci, les mettre immédiatement en œuvre. En application du paragraphe 5 de cet article, ces organisations doivent préparer un rapport annuel sur les activités qu'elles ont menées en application de leurs plans respectifs et le soumettre aux autorités nationales compétentes. Ce n'est qu'après l'approbation, par ces dernières, de ce rapport annuel que les dépenses encourues par les organisations de producteurs pour la préparation et la mise en œuvre de leurs plans de production et de commercialisation respectifs deviennent éligibles au soutien du FEAMP, en vertu de l'article 66, paragraphe 2, du règlement FEAMP.
- 72 Par ailleurs, une interprétation de l'article 65, paragraphe 6, du règlement CSC selon laquelle il s'oppose à l'octroi d'une subvention au titre de l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation dans le cas où la demande de subvention a été introduite postérieurement à la préparation et à la mise en œuvre d'un tel plan rendrait matériellement impossible pour ces organisations de recevoir un tel soutien. Elle aurait donc pour conséquence de priver l'article 66, paragraphe 1, du règlement FEAMP de son effet utile.
- 73 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question que l'article 65, paragraphe 6, du règlement CSC doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'octroi d'une subvention au titre du FEAMP pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation dans le cas où la demande de subvention a été introduite postérieurement à la préparation et à la mise en œuvre d'un tel plan.

Sur les dépens

- ⁷⁴ La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 66, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre refuse de donner suite à une demande de subvention d'une organisation de producteurs de produits de la pêche et de l'aquaculture relative aux dépenses qu'elle a effectuées pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation, au motif que, à la date de la présentation de cette demande, cet État n'avait pas encore prévu, dans son ordre juridique interne, la possibilité de traiter une telle demande.**
- 2) **L'article 66, paragraphe 1, du règlement n° 508/2014 doit être interprété en ce sens qu'il ne crée pas directement pour les organisations de producteurs de produits de la pêche et de l'aquaculture un droit à un soutien financier au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche pour les dépenses qu'elles ont effectuées pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation.**
- 3) **L'article 65, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'octroi d'une subvention au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche pour la préparation et la mise en œuvre d'un plan de production et de commercialisation dans le cas où la demande de subvention a été introduite postérieurement à la préparation et à la mise en œuvre d'un tel plan.**

Signatures