



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

27 janvier 2021 *

« Renvoi préjudiciel – Politique agricole commune – Régime de soutien aux agriculteurs – Règlement (UE) n° 1306/2013 – Article 97, paragraphe 1, et article 99, paragraphe 1 – Paiements directs – Réductions et exclusions en cas de non-respect des règles de conditionnalité – Détermination de l'année à prendre en compte afin de déterminer le pourcentage de réduction – Sanctions proportionnées, effectives et dissuasives – Règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 – Article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a) »

Dans l'affaire C-361/19,

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 23 avril 2019, parvenue à la Cour le 3 mai 2019, dans la procédure

De Ruiter vof

contre

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. M. Vilaras (rapporteur), président de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la quatrième chambre, MM. N. Piçarra, D. Šváby et S. Rodin, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. K. Bulterman et C. Schillemans ainsi que par M. J. Langer, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement danois, par M. J. Nyman-Lindgren, en qualité d'agent, assisté de M^e P. Biering, advokat,
- pour le gouvernement allemand, par MM. D. Klebs et J. Möller, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le néerlandais.

- pour le gouvernement suédois, par M^{mes} A. Falk, H. Eklinder, C. Meyer-Seitz et H. Shev, en qualité d'agents,
- pour le Parlement européen, par MM. G. Mendola et R. van de Westelaken, en qualité d'agents,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par M^{mes} D. Kornilaki et S. Boelaert ainsi que par M. F. Naert, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} L. Haasbeek et M. A. Sauka, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 25 novembre 2020,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité, d'une part, de l'article 99, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549, et rectificatif, JO 2016, L 130, p. 13), et, d'autre part, de l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission, du 17 juillet 2014, établissant les modalités d'application du règlement n° 1306/2013 en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité (JO 2014, L 227, p. 69).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant De Ruiter vof au minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, Pays-Bas) (ci-après le « ministre »), au sujet de la réduction des paiements directs au titre de l'année 2016, en raison du non-respect des règles de conditionnalité des aides reçues au titre de la politique agricole commune (PAC), constaté cette même année, mais se rapportant notamment à des cas de non-respect survenus pendant l'année 2015.

Le cadre juridique

Le règlement n° 1306/2013

- 3 Le considérant 53 du règlement n° 1306/2013 énonce :

« Le 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)], qui a été remplacé par le 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 n° 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16)], a établi le principe selon lequel le paiement intégral aux bénéficiaires de certaines aides au titre de la PAC doit être lié au respect des règles de gestion des terres, de production agricole et d'activité agricole. Ce principe a ensuite été repris dans le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil[, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural

par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2005, L 277, p. 1)], et dans le règlement (CE) n° 1234/2007 [du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement “OCM unique”) (JO 2007, L 299, p. 1)].

En vertu du système de conditionnalité, les États membres sont tenus d’imposer des sanctions prenant la forme d’une réduction ou d’une exclusion de la totalité ou d’une partie de l’aide reçue au titre de la PAC ».

4 Aux termes du considérant 57 de ce règlement :

« Le système de conditionnalité suppose certaines contraintes administratives tant pour les bénéficiaires que les administrations nationales étant donné qu’il est indispensable de tenir un registre, d’effectuer des contrôles et, le cas échéant, d’appliquer des sanctions. Ces sanctions doivent être proportionnées, effectives et dissuasives et sans préjudice d’autres sanctions prévues par toute autre disposition de la législation de l’Union ou des États membres. Dans un souci de cohérence, il est approprié de réunir les dispositions pertinentes de l’Union dans un seul instrument juridique. [...] »

5 L’article 91 dudit règlement, intitulé « Principe général », dispose, à son paragraphe 1 :

« Lorsqu’un bénéficiaire visé à l’article 92 ne respecte pas les règles de conditionnalité énoncées à l’article 93, une sanction administrative lui est imposée. »

6 L’article 92 du même règlement, intitulé « Bénéficiaires concernés », prévoit, à son premier alinéa :

« L’article 91 s’applique aux bénéficiaires recevant des paiements directs [...] »

7 L’article 97 du règlement n° 1306/2013, intitulé « Application de la sanction administrative », est libellé comme suit :

« 1. La sanction administrative prévue à l’article 91 est appliquée lorsque les règles de conditionnalité ne sont pas respectées à tout moment d’une année civile donnée (“l’année civile concernée”), et que le non-respect est directement imputable au bénéficiaire ayant introduit la demande d’aide ou de paiement durant l’année civile concernée.

[...]

2. Dans les cas dans lesquels les terres sont cédées durant l’année civile concernée ou les années concernées, le paragraphe 1 s’applique également lorsque le non-respect en question résulte d’un acte ou d’une omission directement imputable à la personne à laquelle les terres agricoles ont été cédées ou à la personne les ayant cédées. Par dérogation à la première phrase, lorsque la personne à laquelle l’acte ou l’omission est directement imputable a introduit une demande d’aide ou de paiement durant l’année civile concernée ou les années concernées, la sanction administrative est appliquée sur la base du montant total des paiements visés à l’article 92, versés ou à verser à cette personne.

Aux fins du présent paragraphe, on entend par “cession” tout type de transaction par laquelle les terres agricoles cessent d’être à la disposition du cessionnaire.

3. Nonobstant le paragraphe 1 et dans le respect des règles devant être adoptées conformément à l’article 101, les États membres peuvent décider de ne pas appliquer une sanction administrative d’un montant inférieur ou égal à 100 [euros] par bénéficiaire et par année civile.

Lorsqu'un État membre décide de recourir à la possibilité prévue au premier alinéa, au cours de l'année suivante, l'autorité compétente prend les mesures requises, pour un échantillon de bénéficiaires, afin de vérifier que le bénéficiaire a remédié à la situation de non-respect constatée. Le constat de non-respect et l'obligation de mettre en œuvre une action corrective sont notifiées au bénéficiaire.

[...] »

- 8 Aux termes de l'article 99 de ce règlement, intitulé « Calcul de la sanction administrative » :

« 1. La sanction administrative prévue à l'article 91 est appliquée par réduction ou exclusion du montant total des paiements énumérés à l'article 92, octroyés ou à octroyer au bénéficiaire concerné pour les demandes d'aide qu'il a introduites ou qu'il introduira au cours de l'année civile de la constatation.

[...] »

Le règlement d'exécution n° 809/2014

- 9 L'article 73 du règlement d'exécution n° 809/2014, intitulé « Principes généraux », dispose, à son paragraphe 4, premier alinéa, sous a) :

« La sanction administrative est appliquée au montant total des paiements visés à l'article 92 du règlement (UE) n° 1306/2013, versés ou à verser à ce bénéficiaire :

- a) à la suite des demandes d'aide ou demandes de paiement qu'il a introduites ou introduira au cours de l'année de la constatation [...] »

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 10 À la suite d'un contrôle effectué le 3 mars 2016 par la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (l'autorité néerlandaise de contrôle des denrées alimentaires et des produits de consommation), le ministre a informé, le 12 janvier 2017, la requérante au principal de son intention de lui infliger une réduction de 5 % des paiements directs au titre de l'année 2016, pour non-respect des règles de conditionnalité, en raison de deux cas de non-conformité dans le domaine de la santé ayant eu lieu pendant l'année 2015 et d'un cas de non-conformité dans le domaine du bien-être des animaux ayant eu lieu au cours de l'année 2016.
- 11 Saisie par la requérante au principal, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) relève que l'année au cours de laquelle ont eu lieu les deux premiers cas de non-conformité aux règles de conditionnalité, à savoir l'année 2015, n'est pas la même que celle au cours de laquelle a eu lieu le troisième cas de non-conformité et au cours de laquelle ces deux premiers cas ont été constatés, à savoir l'année 2016.
- 12 La juridiction de renvoi relève que, conformément à l'article 99, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013 et à l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution n° 809/2014, dont elle considère que le texte est clair, tant en langue néerlandaise qu'en langues anglaise et française, le ministre a appliqué la réduction pour non-respect des règles de conditionnalité au titre de l'année au cours de laquelle les cas de non-conformité ont été constatés.

- 13 Cette juridiction exprime des doutes quant à la validité de ces deux dispositions eu égard à l'arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, points 34 à 59), portant sur les textes ayant précédé les règlements applicables en l'occurrence, tout en relevant que les versions linguistiques de ceux-ci sont différentes de celles de ces textes.
- 14 À la lecture de cet arrêt, ladite juridiction s'interroge sur le point de savoir si, en retenant, dans le règlement n° 1306/2013 et dans le règlement d'exécution n° 809/2014, l'année de constatation du non-respect pour calculer la réduction des paiements directs, le législateur de l'Union n'a pas fait un choix contraire aux principes d'égalité de traitement, de proportionnalité et de sécurité juridique.
- 15 En effet, la juridiction de renvoi relève que la Cour a jugé, dans ledit arrêt, premièrement, que la prise en compte de l'année de constatation du non-respect des règles de conditionnalité pour calculer la réduction des paiements directs entraînait le risque que le montant des paiements auxquels s'applique la réduction soit nettement plus élevé que celui des paiements de l'année de survenance de ce non-respect ou que, au contraire, la réduction appliquée soit nettement moins élevée en cas de diminution du montant des paiements directs entre l'année de survenance dudit non-respect et l'année de sa constatation, deuxièmement, que cette prise en compte ne saurait assurer le lien entre le comportement de l'agriculteur à l'origine d'une telle réduction ou suppression et celle-ci, et, troisièmement, qu'une telle prise en compte est de nature à rendre difficilement prévisibles pour l'agriculteur les conséquences financières qu'il aura à supporter.
- 16 La juridiction de renvoi estime donc nécessaire de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle pour déterminer si l'article 99, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013 et l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution n° 809/2014 sont valides.
- 17 Elle s'interroge, dès lors, sur le point de savoir s'il existe un fondement, dans le droit de l'Union, pour imposer au titre de l'année 2016 une réduction des paiements directs en raison d'un non-respect des règles de conditionnalité survenu pendant l'année 2015. Elle fait observer que l'absence d'un tel fondement porterait atteinte à l'objectif du règlement n° 1306/2013 en matière de respect des règles de conditionnalité, énoncé aux considérants 53 et 54 de ce règlement.
- 18 Dans ces conditions, 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 la question préjudicielle suivante :

« L'article 99, paragraphe 1, du règlement [n° 1306/2013] et l'article 73, paragraphe 4, [premier alinéa, sous a), du règlement [d'exécution n° 809/2014] sont-ils [valides], et ce dans la mesure où l'année de constatation y est décisive pour déterminer l'année pour laquelle la réduction de non-respect de la conditionnalité est calculée lorsque l'année de survenance du non-respect de la conditionnalité n'est pas la même que l'année de constatation ? »

La procédure devant la Cour

- 19 En raison des risques liés à la pandémie de coronavirus, l'audience prévue le 11 mars 2020 a été annulée.
- 20 Par conséquent, par décision du 24 avril 2020, les questions auxquelles les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne avaient été invités à répondre lors de l'audience ont été converties en questions écrites.
- 21 Les gouvernements danois, allemand, néerlandais et suédois ainsi que le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont répondu aux questions écrites de la Cour.

Sur la question préjudicielle

- 22 À titre liminaire, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour, instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge de renvoi une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi et, dans cette optique, il lui incombe de reformuler les questions dont elle est saisie ou d'examiner si une question relative à la validité d'une disposition du droit de l'Union repose sur une interprétation correcte du texte en cause (arrêt du 17 juillet 1997, *Krüger*, C-334/95, EU:C:1997:378, points 22 et 23).
- 23 En outre, afin de fournir une telle réponse utile, la Cour peut être amenée à prendre en considération des normes du droit de l'Union auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question (arrêt du 14 mai 2020, *T-Systems Magyarország*, C-263/19, EU:C:2020:373, point 45 et jurisprudence citée).
- 24 À cet égard, l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013, sur la validité duquel la Cour est interrogée, ne saurait être pris en considération en dehors du contexte dans lequel il s'inscrit et, tout particulièrement, de l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, de ce règlement, lequel dispose que la sanction administrative prévue à l'article 91 dudit règlement est appliquée lorsque les règles de conditionnalité ne sont pas respectées à tout moment d'une année civile donnée, dénommée l'« année civile concernée », et que le non-respect est directement imputable au bénéficiaire ayant introduit la demande d'aide ou de paiement durant l'année civile concernée.
- 25 L'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 prévoit, quant à lui, que la sanction administrative prévue à l'article 91 de ce règlement est appliquée par réduction ou exclusion du montant total des paiements énumérés à l'article 92 dudit règlement, octroyés ou à octroyer au bénéficiaire concerné pour les demandes d'aide qu'il a introduites ou qu'il introduira au cours de l'année civile de la constatation.
- 26 Il ne ressort donc pas clairement d'une lecture d'ensemble de l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, et de l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 que, contrairement à la prémisse sur laquelle la juridiction de renvoi se fonde pour interroger la Cour sur la validité de la seconde de ces dispositions ainsi que sur celle de l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution n° 809/2014, la réduction des paiements directs en raison du non-respect des règles de conditionnalité doit être calculée sur les paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année de constatation de ce non-respect.
- 27 Il s'ensuit que, afin de donner à la juridiction de renvoi une réponse utile reposant sur une interprétation correcte des dispositions mentionnées par elle, la question préjudicielle doit être reformulée.
- 28 Ainsi, par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, et l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 ainsi que l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution n° 809/2014 doivent être interprétés en ce sens que les réductions des paiements directs en raison du non-respect des règles de conditionnalité doivent être calculées sur la base des paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année au cours de laquelle un tel non-respect est constaté ou sur la base des paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année au cours de laquelle un tel non-respect est survenu, et si, dans l'hypothèse où la Cour retient la première de ces interprétations, ces deux dernières dispositions sont valides.
- 29 En premier lieu, il convient de relever que, dans l'arrêt du 25 juillet 2018, *Teglgaard et Fløjstrupgård* (C-239/17, EU:C:2018:597), la Cour a notamment interprété les dispositions du règlement n° 73/2009 ainsi que celles du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission, du 30 novembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement n° 73/2009 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 n° 1234/2007 (JO 2009, L 316, p. 65), qui ont précédé l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, et l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 ainsi que l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution n° 809/2014.

- 30 Une telle interprétation était nécessaire afin de déterminer si la réduction des paiements directs en raison du non-respect des règles de conditionnalité devait être opérée sur les paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année de survenance de ce non-respect ou sur les paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année de constatation de celui-ci.
- 31 À cet égard, la Cour a jugé, premièrement, que le règlement n° 73/2009 imposait aux agriculteurs de respecter, lors de chaque année d'exploitation, les exigences réglementaires en matière de gestion et les bonnes conditions agricoles et environnementales, qui forment les règles de conditionnalité (arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, point 42).
- 32 Selon la Cour, le respect de ces règles ne prenait tout son sens que si la sanction de leur méconnaissance, que cette dernière ait résulté d'une négligence ou d'un acte intentionnel, se traduisait par une réduction ou une suppression des paiements directs octroyés ou à octroyer l'année civile de cette méconnaissance, seule une telle correspondance étant de nature à maintenir le lien entre le comportement de l'agriculteur à l'origine de la sanction et cette dernière (arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, point 43).
- 33 Deuxièmement, pour interpréter l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 73/2009, qui précisait que, lorsque les règles de conditionnalité n'étaient pas respectées à tout moment au cours d'une année civile donnée, dénommée « année civile concernée », et que ce non-respect était dû à un acte ou à une omission directement imputable à l'agriculteur qui avait présenté la demande d'aide durant l'année civile concernée, ce dernier se voyait appliquer une réduction du montant total des paiements directs, la Cour a refusé de se fonder sur le libellé de l'article 70, paragraphe 8, sous a), du règlement n° 1122/2009, dès lors qu'un règlement d'application, tel que ce dernier règlement, adopté en vertu d'une habilitation contenue dans le règlement de base, ne saurait déroger aux dispositions de ce dernier, dont il est dérivé (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, points 45, 56 et 57).
- 34 La Cour a précisé que cette dernière disposition visait en réalité les modalités d'imputation d'une réduction des paiements directs pour non-respect des règles de conditionnalité et non les règles de calcul d'une telle réduction (arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, points 46 et 58).
- 35 Troisièmement, la Cour a considéré qu'une telle interprétation du cadre juridique dont elle était saisie était corroborée par les principes d'égalité de traitement, de proportionnalité et de sécurité juridique (arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, point 47).
- 36 S'agissant du premier de ces principes, la Cour a jugé que retenir comme base de calcul de la réduction des paiements directs ceux octroyés ou à octroyer au titre de l'année de survenance du non-respect des règles de conditionnalité permettait d'écarter le risque que le montant des paiements auquel s'appliquait la réduction soit nettement plus élevé que celui de cette année ou, au contraire, que la réduction appliquée soit nettement moins élevée en cas de diminution du montant des paiements directs entre l'année de survenance de ce non-respect et l'année de sa constatation, ce qui était, par là, de nature à garantir l'égalité de traitement entre agriculteurs (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, point 48).

- 37 S'agissant du principe de proportionnalité, la Cour a considéré que le respect de ce principe était toujours assuré lorsque la réduction ou la suppression des paiements directs était calculée sur le montant des paiements directs octroyés ou à octroyer au titre de l'année civile de survenance du non-respect des règles de conditionnalité, dès lors que le lien entre le comportement de l'agriculteur à l'origine d'une telle réduction ou suppression et celle-ci était préservé, la réduction ou la suppression ainsi calculée étant apte à la réalisation de l'objectif de la réglementation de l'Union en la matière, qui est de sanctionner les cas de non-respect des règles de conditionnalité, et n'allant pas au-delà de ce qui était nécessaire pour réaliser cet objectif (voir arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, point 51).
- 38 Enfin, s'agissant du principe de sécurité juridique, la Cour a souligné que, lorsque la réduction ou la suppression des paiements directs était calculée sur la base du montant de ces paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année civile de survenance du non-respect des règles de conditionnalité, le risque que les conséquences financières pour l'agriculteur concerné soient difficilement prévisibles était absent, puisqu'une éventuelle variation des circonstances matérielles, au vu desquelles lesdits paiements sont octroyés, postérieure à la survenance de ce non-respect, n'avait pas d'incidence sur les conséquences financières qu'il aurait à supporter (voir arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, point 53).
- 39 En deuxième lieu, selon une jurisprudence constante de la Cour, il convient, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, point 35 et jurisprudence citée).
- 40 Premièrement, s'agissant de leurs libellés respectifs, tant l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, que l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 emploient le terme « appliquée » ou, dans certaines versions linguistiques, le terme « imposée », s'agissant de la sanction administrative prévue à l'article 91 de ce règlement. Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 61 de ses conclusions, il s'agit là de termes dont l'acception est large, qui peuvent tout autant signifier « calculer » la sanction qu'« imputer » celle-ci, selon la distinction opérée par la Cour dans l'arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, point 46).
- 41 Or, il convient de relever que l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 fait référence au fait que les règles de conditionnalité ne sont pas respectées à tout moment d'une année civile donnée, dénommée « l'année civile concernée », comme fait générateur de la réduction ou de l'exclusion des paiements directs et qu'il est ainsi rédigé dans des termes très similaires à ceux de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 73/2009, lequel a été interprété comme prévoyant que les réductions des paiements directs en raison du non-respect de règles de conditionnalité doivent être calculées sur la base des paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle ce non-respect est survenu (arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, points 54 à 56).
- 42 De plus, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 62 et 63 de ses conclusions, il ressort du tableau de correspondance figurant à l'annexe XI du 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 n° 73/2009 (JO 2013, L 347, p. 608), que l'article 97 du règlement n° 1306/2013 a remplacé l'article 23 du règlement n° 73/2009.
- 43 Par ailleurs, il y a lieu de relever qu'il ressort également de ce tableau de correspondance que l'article 99 du règlement n° 1306/2013 a remplacé l'article 24 du règlement n° 73/2009, intitulé « Modalités applicables aux réductions et exclusions en cas de non-respect des règles de la conditionnalité », et qui prévoyait notamment les circonstances qui pouvaient influencer sur le niveau de pourcentage de réductions à appliquer.

- 44 Pour autant, aucune des dispositions figurant à l'article 24 du règlement n° 73/2009 ne correspond au libellé de l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013, lequel est rédigé dans des termes proches de ceux de l'article 70, paragraphe 8, sous a), du règlement n° 1122/2009, adopté pour l'application du règlement n° 73/2009 et qui indiquait 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 ».
- 45 S'agissant de cette dernière disposition, la Cour a précisé qu'elle visait en réalité les modalités d'imputation d'une réduction des paiements directs pour non-respect des règles de conditionnalité et non les règles de calcul d'une telle réduction (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, points 46 et 58).
- 46 La circonstance que l'article 99 du règlement n° 1306/2013 est intitulé « Calcul de la sanction administrative » ne saurait avoir d'incidence dans la mesure où, d'une part, le paragraphe 1, premier alinéa, de cet article vise en réalité les modalités d'imputation d'une réduction des paiements directs pour non-respect des règles de conditionnalité et, d'autre part, d'autres dispositions figurant à cet article 99 concernent certaines modalités de calcul d'une telle sanction comme, notamment, la fixation de taux de réduction maximaux lorsque le non-respect est dû à la négligence ou en cas de non-respect répété, mentionnés à l'article 99, paragraphe 2, premier alinéa, de ce règlement.
- 47 Dès lors, il ressort des libellés respectifs de l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 et de l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, de ce règlement que la première de ces dispositions porte sur le calcul de la sanction administrative prévue à l'article 91 de ce règlement et que la seconde porte sur l'imputation de cette sanction.
- 48 Deuxièmement, le contexte dans lequel s'inscrit l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 confirme que cette disposition concerne le calcul des réductions à opérer sur les paiements directs.
- 49 Ainsi, plusieurs dispositions de l'article 97 du règlement n° 1306/2013 visent l'année de survenance du cas de non-respect des règles de conditionnalité. D'une part, l'article 97, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième phrase, de ce règlement mentionne que, lorsque la personne à laquelle l'acte ou l'omission est directement imputable a introduit une demande d'aide ou de paiement durant l'année civile concernée, la sanction administrative est appliquée sur la base du montant total des paiements visés à l'article 92 dudit règlement, rappelant, par là, le lien entre l'année de survenance du cas de non-respect et les paiements sur la base desquels la sanction administrative est calculée, à savoir ceux correspondant aux demandes d'aide déposées au titre de la même année. D'autre part, l'article 97, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement prévoit que les États membres peuvent décider de ne pas appliquer une sanction administrative d'un montant inférieur ou égal à 100 euros par bénéficiaire et par année civile, soulignant la règle selon laquelle la sanction administrative est calculée sur les paiements directs de l'année de survenance du cas de non-respect.
- 50 Troisièmement, la finalité du règlement n° 1306/2013 consiste à assurer un lien entre les paiements directs et le respect des règles de conditionnalité, en imposant, comme l'énonce le considérant 53 de ce règlement, une réduction ou une exclusion de la totalité ou d'une partie de ces aides en cas de non-respect. Or, l'existence d'un tel lien dans la réglementation antérieure a conduit la Cour à considérer que le respect desdites règles ne prenait tout son sens que si la sanction de leur méconnaissance se traduisait par une réduction ou une suppression des paiements directs octroyés ou à octroyer l'année civile de cette méconnaissance (arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, point 43).

- 51 Une telle considération doit également prévaloir dans l'interprétation de l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, et de l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 ainsi que de l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution n° 809/2014, afin d'assurer au mieux le lien entre paiements directs et règles de conditionnalité, mais également le respect des principes d'égalité de traitement, de proportionnalité et de sécurité juridique (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, point 47 à 52).
- 52 Certes, le considérant 57 du règlement n° 1306/2013 énonce que les sanctions prononcées en raison du non-respect des règles de conditionnalité doivent être effectives et dissuasives. Cependant, une telle exigence trouve toute sa place dans un système de sanctions, tel que celui prévu par ce règlement. En effet, d'une part, le calcul de la sanction est effectué, conformément à l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, dudit règlement, sur la base des paiements directs octroyés ou à octroyer au titre de l'année de survenance du non-respect, ce qui permet d'assurer le lien entre le comportement de l'agriculteur et la sanction et, partant, la proportionnalité de celle-ci, principe également mentionné audit considérant 57. D'autre part, l'imputation de la sanction est opérée, conformément à l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du même règlement, sur la base des paiements directs octroyés ou à octroyer au titre de l'année de constatation du non-respect, ce qui assure l'effectivité et le caractère dissuasif de la sanction, puisque celle-ci s'applique sur les paiements dus à l'agriculteur au titre de cette année, sans qu'une procédure indépendante de la procédure de liquidation de ces paiements soit nécessaire.
- 53 Quatrièmement, ainsi que M. l'avocat général l'a souligné aux points 79 à 84 de ses conclusions, il convient de relever que rien dans les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption du règlement n° 1306/2013 ne permet de considérer que le législateur de l'Union aurait voulu adopter la règle selon laquelle les réductions à effectuer sur les paiements directs en cas de non-respect des règles de conditionnalité devaient être calculées sur les paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année de constatation de ces cas de non-respect.
- 54 Tout d'abord, aucun des considérants du règlement n° 1306/2013 ne fait état d'une telle volonté. Au contraire, le considérant 57 de celui-ci mentionne que ce règlement vise, « dans un souci de cohérence, [...] [à] réunir les dispositions pertinentes du droit de l'Union dans un seul instrument juridique », se bornant, par là et en l'absence de toute indication contraire, à reprendre le système de sanction du non-respect des règles de conditionnalité qui ressortait de la réglementation antérieure, sans le modifier.
- 55 Ensuite, il ne ressort pas des travaux préparatoires du règlement n° 1306/2013 que, contrairement à ce que fait valoir la Commission, le législateur de l'Union aurait eu l'intention d'adopter une règle selon laquelle les réductions à effectuer sur les paiements directs en cas de non-respect des règles de conditionnalité devaient être calculées sur les paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année de constatation de ces cas de non-respect. En effet, rien ne permet de considérer que la modification du texte de l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du projet de règlement devenu le règlement n° 1306/2013, effectuée sur proposition de la Commission, avait pour objet de modifier la règle de calcul de ces réductions, telle qu'elle ressortait du règlement n° 73/2009 et du règlement n° 1122/2009.
- 56 Enfin, si les documents internes de la Commission, produits devant la Cour, mentionnent, comme motivation de cette modification, le choix de retenir l'année de constatation des cas de non-respect pour calculer lesdites réductions en raison de la difficulté d'établir l'année de survenance de ces cas, il y a lieu de relever, ainsi que le soulignent le Parlement et le Conseil, qu'aucun passage des travaux préparatoires publiés ne fait état d'une telle motivation.

- 57 En troisième lieu, l'argumentation présentée notamment par les gouvernements néerlandais et allemand, selon laquelle des difficultés d'ordre pratique rendent nécessaire de retenir une règle simple pour le calcul des réductions des paiements directs, à savoir celle basée sur l'année de constatation des cas de non-respect des règles de conditionnalité, ne saurait prospérer.
- 58 D'une part, un État membre ne saurait invoquer des difficultés pratiques pour justifier une interprétation de dispositions prévoyant un système de sanctions pour défaut de respect des règles de conditionnalité qui irait à l'encontre du texte même de ces dispositions (voir, par analogie, arrêts du 21 février 1991, Allemagne/Commission, C-28/89, EU:C:1991:67, point 18, et du 14 avril 2005, Espagne/Commission, C-468/02, non publié, EU:C:2005:221, point 44).
- 59 D'autre part, il ressort de l'examen tant des considérants du règlement n° 1306/2013 que des travaux préparatoires de celui-ci que, ainsi qu'il a déjà été relevé au point 56 du présent arrêt, le législateur de l'Union n'a pas pris en compte de telles difficultés avant d'adopter ledit système de sanctions et, notamment, l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, ainsi que l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013.
- 60 S'agissant de l'interprétation de l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution n° 809/2014, il y a lieu de constater que le libellé de cette disposition est, en substance, identique à celui de l'article 99, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013, le règlement d'exécution n° 809/2014 établissant les modalités d'application de celui-ci. Dans ces conditions, les considérations formulées aux points 24 à 59 du présent arrêt au sujet de l'article 99, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013 sont également pertinentes pour l'interprétation de l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution n° 809/2014.
- 61 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que l'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, et l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1306/2013 ainsi que l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution n° 809/2014 doivent être interprétés en ce sens que les réductions des paiements directs en raison du non-respect des règles de conditionnalité doivent être calculées sur la base des paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année au cours de laquelle un tel non-respect est survenu.

Sur les dépens

- 62 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 (quatrième chambre) dit pour droit :

L'article 97, paragraphe 1, premier alinéa, et l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et n° 485/2008 du Conseil, ainsi que l'article 73, paragraphe 4, premier alinéa, sous a), du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission, du 17 juillet 2014, établissant les modalités d'application du règlement n° 1306/2013 en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité, doivent être interprétés en ce sens que les réductions des paiements directs en raison du non-respect des règles de conditionnalité doivent être calculées sur la base des paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année au cours de laquelle un tel non-respect est survenu.

Signatures