Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)

28 septembre 2016 *

« FEOGA, section “Garantie” — FEAGA et Feader — Dépenses exclues du financement — Système intégré de gestion et de contrôle — Réductions et exclusions en cas de non-respect des règles de la conditionnalité — Correction financière forfaitaire arrêtée par la Commission conformément aux orientations internes adoptées en la matière — Charge de la preuve — Interprétation de l’annexe II du règlement (CE) nº 73/2009 »

Dans l’affaire T-437/14,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord, représenté par M. M. Holt et M^me^ J. Kraehling, en qualité d’agents, assistés de M^me^ V. Wakefield, barrister,

partie requérante,

soutenu par

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^mes^ M. Bulterman et B. Koopman, en qualité d’agents,

partie intervenante,

contre

Commission européenne, représentée par M^me^ K. Skelly et M. D. Triantafyllou, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation de neuf lignes de l’annexe à la décision d’exécution 2014/191/UE de la Commission, du 4 avril 2014, écartant du financement de l’Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d’orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « Garantie », du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2014, L 104, p. 43), en ce qui concerne le poste, inclus dans l’annexe de la décision, relatif aux corrections financières appliquées à des dépenses effectuées par le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord en Écosse au cours des exercices financiers 2008, 2009 et 2010, d’un montant de 5 606 459,48 euros en raison de leur non-conformité aux règles de l’Union européenne,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre),

composé de M. M. Prek, président, M^me^ I. Labucka (rapporteur) et M. V. Kreuschitz, juges,

greffier : M^me^ S. Spyropoulos, administrateur,

* Langue de procédure l’anglais

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 11 novembre 2015,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 Le 29 septembre 2003, le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement (CE) nº 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 modifiant les règlements (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 et (CE) nº 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1).

2 L'article 3, paragraphe 1, dudit règlement prévoyait que « [t]out agriculteur percevant des paiements directs [était] tenu de respecter les exigences en matière de gestion visées à l'annexe III ».

3 L'article 4 dudit règlement prévoyait ce qui suit :

« 1. Les exigences réglementaires en matière de gestion visées à l'annexe III sont fixées par la législation communautaire dans les domaines suivant :

— santé publique, santé des animaux et des végétaux,

— environnement,

— bien-être des animaux.

2. Les actes visés à l'annexe III s'appliquent dans le cadre du présent règlement dans la version en vigueur et, dans le cas de directives, dans la version mise en œuvre par les États membres. »

4 L'article 6 dudit règlement, intitulé « Réduction ou exclusion du bénéfice des paiements », disposait ce qui suit :

« 1. Lorsque les exigences réglementaires […] 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 doit être réduit ou supprimé […] conformément aux règles détaillées prévues à l'article 7.

[…] »

5 L'article 7, paragraphe 1, de ce règlement prévoyait que des règles détaillées relatives aux réductions et aux exclusions visées à l'article 6 seraient fixées, en prenant en considération « la gravité, l'étendue, la persistance et la répétition du non-respect constaté ainsi que les critères énoncés aux paragraphes 2, 3 et 4 ». Ces paragraphes disposaient, notamment, ce qui suit :

« 2. En cas de négligence, le pourcentage de réduction ne peut dépasser 5 % ou, en cas de non-respect répété, 15 %.

3. En cas de non-respect délibéré, le pourcentage de réduction ne peut en principe être inférieur à 20 % et peut aller jusqu'à l'exclusion totale d'un ou de plusieurs régimes d'aide et s'appliquer à une ou plusieurs années civiles.

[…] »

6 S'agissant de l'annexe III, qui expose les exigences réglementaires en matière de gestion (ci-après les « ERMG »), elle a été modifiée par le règlement (CE) nº 21/2004 du Conseil, du 17 décembre 2003, établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement nº 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE (JO 2004, L 5, p. 8) qui y a ajouté une nouvelle ERMG, numérotée 8 bis, libellée comme suit :

« Règlement […] nº 21/2004 […] : articles 3, 4 et 5 ».

7 Le règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour le régime du 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) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006 et (CE) nº 378/2007, et abrogeant le règlement nº 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16), a abrogé et remplacé le règlement nº 1782/2003, avec effet au 1er janvier 2009 (voir article 146, paragraphe 1, et article 149). Ce dernier règlement a été abrogé par le règlement (UE) nº 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) nº 637/2008 du Conseil et le règlement nº 73/2009 (JO 2013, L 347, p. 608). Selon son article 74, ce règlement est applicable à partir du 1er janvier 2015.

8 Le considérant 3 du règlement nº 73/2009 était ainsi libellé :

« Le règlement […] nº 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 communautaire octroyé dans le cadre des paiements directs, de sorte qu'il convient de le maintenir. Toutefois, l'expérience a montré que certaines des exigences relevant de la conditionnalité ne sont pas suffisamment liées à l'activité agricole ou aux terres agricoles ou qu'elles concernent les autorités nationales plutôt que les agriculteurs. Il convient, par conséquent, de mieux définir le champ d'application de la conditionnalité. »

9 L'article 4 du règlement nº 73/2009 disposait :

« 1. Tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les [ERMG] énumérées à l'annexe II […] »

10 L'article 5 dudit règlement, relatif aux ERMG, prévoyait :

« 1. Les [ERMG] énumérées à l'annexe II sont fixées par la législation communautaire dans les domaines suivants :

a) santé publique, santé des animaux et des végétaux ;

b) environnement ;

c) bien-être des animaux.

2. Les actes juridiques visés à l'annexe II s'appliquent dans la version en vigueur et, dans le cas de directives, telles que mises en œuvre par les États membres. »

11 L'article 14 du règlement nº 73/2009 faisait obligation aux États membres d'établir et de gérer un système intégré de gestion et de contrôle aux fins, notamment, de la gestion et du contrôle des règles de la conditionnalité.

12 L'article 22 du règlement nº 73/2009 obligeait les États membres à procéder à des vérifications sur place pour vérifier si l'agriculteur respectait ses obligations en matière de conditionnalité.

13 L'article 23 dudit règlement prévoyait que, lorsque les exigences en matière de conditionnalité n'étaient pas respectées et que ce non-respect était directement imputable à l'agriculteur qui avait présenté la demande d'aide, « l'agriculteur concerné se vo[ya]it appliquer une réduction du montant total des paiements directs octroyés ou à octroyer conformément aux modalités prévues à l'article 24 ».

14 L'article 24 dudit règlement prévoyait que des règles détaillées devaient être fixées en ce qui concernait ces réductions et exclusions. Il précisait que, en cas de négligence, le pourcentage de réduction ne pouvait pas dépasser 5 %, ou 15 % s'il s'agissait d'un cas de non-respect répété. En cas de non-respect délibéré, le pourcentage de réduction ne pouvait, en principe, pas être inférieur à 20 % et pouvait aller jusqu'à l'exclusion totale du bénéfice d'un ou de plusieurs régimes d'aide et s'appliquer à une ou plusieurs années civiles.

15 À l'annexe II, qui est intitulée « [ERMG] visées aux articles 4 et 5 », la ligne relative à l'ERMG nº 8 était libellée comme suit :

« Règlement […] nº 21/2004 […] : articles 3, 4 et 5 ».

16 Le règlement nº 21/2004, auquel font référence les ERMG nº 8 bis du règlement nº 1782/2003 et nº 8 du règlement nº 73/2009 (ci-après, prises ensemble, l'« ERMG nº 8 »), établit un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine, qui, selon son considérant 20, a nécessité une modification du règlement nº 1782/2003.

17 L'article 3 du règlement nº 21/2004 prévoit ce qui suit :

« 1. Le système d'identification et d'enregistrement des animaux comprend les éléments suivants :

a) moyens d'identification permettant d'identifier chaque animal ;

b) registres à jour conservés dans chaque exploitation ;

c) documents de circulation ;

d) registre central/ou base de données informatique.

2. La Commission et l'autorité compétente de l'État membre concerné ont accès à toutes les informations prévues au présent règlement. Les États membres et la Commission prennent les mesures nécessaires pour garantir l'accès à ces données à toutes les parties intéressées, y compris les associations de consommateurs reconnues par l'État membre, à condition que les exigences en matière de protection des données et de confidentialité prescrites par la législation nationale soient respectées. »

18 L'article 4 dudit règlement énonce les exigences en ce qui concerne les moyens d'identification de chaque animal. Il fait référence aux exigences d'identification figurant au point A de l'annexe du même règlement.

19 L'article 5 dudit règlement énonce les exigences en matière de registres et fait référence aux exigences énoncées au point B de l'annexe du même règlement.

20 L'article 6 dudit règlement énonce les exigences en matière de documents de circulation et fait référence aux exigences énoncées au point C de l'annexe du même règlement.

21 L'article 7 dudit règlement concerne le registre central et l'article 8 concerne la base de données informatique et fait référence aux exigences énoncées au point D de l'annexe du même règlement.

Antécédents du litige

22 La Commission européenne a procédé à une vérification de la conditionnalité en Écosse pour les demandes des années 2008, 2009 et 2010 [enquête XC/2010/002/GB Royaume-Uni (Écosse)] et a communiqué au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, par lettre du 24 novembre 2010, les lacunes que ses auditeurs avaient relevées dans le système de conditionnalité écossais.

23 Par lettre du 23 février 2011, le Royaume-Uni a répondu et présenté ses observations à la Commission.

24 Le 19 décembre 2011, la Commission a adressé au Royaume-Uni une invitation écrite à une réunion bilatérale prévue le 21 février 2012. Le Royaume-Uni a répondu positivement à ladite invitation et a exprimé sa position sur les questions soulevées par la Commission, dans sa lettre du 14 février 2012.

25 Par lettre du 2 mars 2012, la Commission a transmis au Royaume-Uni le procès-verbal de la réunion bilatérale.

26 À la suite de ladite réunion, la Commission a transmis au Royaume-Uni la communication du 27 mars 2013, dans laquelle elle a affirmé que la mise en œuvre du système de conditionnalité en Écosse n'avait pas été conforme aux règles de l'Union européenne au cours des années 2008, 2009 et 2010 et a informé le Royaume-Uni de sa proposition d'écarter du financement de l'Union un montant de 5 606 459,48 euros. Dans l'annexe à cette lettre, la Commission a exposé les motifs de l'exclusion de ces dépenses du financement de l'Union. En particulier, la Commission a identifié, pour les demandes des années 2009 et 2010, premièrement, des insuffisances en ce qui concerne le contrôle efficace des ERMG n° 2 et n° 4 ; deuxièmement, des insuffisances en ce qui concerne le contrôle efficace des bonnes conditions agricoles et environnementales (ci-après les « BCAE ») 4, 16 et 18 ; troisièmement, le caractère inadéquat du contrôle et des sanctions pour l'ERMG n° 8 dans le cadre de la conditionnalité. Pour les demandes de l'année 2008, elle a identifié des insuffisances en ce qui concerne le contrôle efficace des ERMG n° 2 et n° 4, des insuffisances en ce qui concerne le contrôle efficace des BCAE 4, 16 et 18, des sanctions et un contrôle inadéquats dans le cadre de la conditionnalité sur plusieurs ERMG, une attitude clémente en cas d'infractions pour les ERMG n° 7 et n° 8, l'impossibilité d'appliquer pour l'ERMG n° 4 la sanction de 5 % pour non-conformité due à la négligence et à l'absence de réalisation d'un suivi systématique pour tous les cas de non-conformité mineurs. Dans cette lettre, la Commission a proposé une correction de 5 % pour l'année 2008 et une correction de 2 % pour chacune des années 2009 et 2010, au motif que les autorités écossaises avaient pris un certain nombre de mesures pour remédier à certaines lacunes constatées.

27 Par lettre du 14 mai 2013, l'organe de coordination du Royaume-Uni a demandé que la question soit renvoyée à l'organe de conciliation. Les questions déférées audit organe concernaient, d'une part, la correction financière pour la non-mise en œuvre de l'intégralité des contrôles de la conditionnalité dans le cadre de l'ERMG n° 4 et, d'autre part, l'interprétation de l'ERMG n° 8. La conciliation s'est déroulée le 18 juillet 2013, mais a échoué.

28 Par lettre du 8 novembre 2013, la Commission a communiqué au Royaume-Uni qu'elle maintenait sa position telle qu'indiquée dans sa lettre du 27 mars 2013.

29 Le 4 avril 2014, par sa décision d'exécution 2014/191/UE écartant du financement de l'Union certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « Garantie », du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2014, L 104, p. 43, ci-après, la « décision attaquée »), notifiée au Royaume-Uni le 7 avril 2014, la Commission a, conformément à la proposition formulée dans sa communication du 27 mars 2013, écarté du financement de l'Union certaines dépenses effectuées en Écosse au cours des exercices financiers 2008, 2009 et 2010, d'un montant de 5 606 459,48 euros, en raison de leur non-conformité aux règles de l'Union (article 1er) et a imposé un taux de correction forfaitaire de 5 % pour l'année 2008 et de 2 % pour les années 2009 et 2010.

Procédure et conclusions des parties

30 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 16 juin 2014, le Royaume-Uni a introduit le présent recours.

31 Le Royaume-Uni conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler neuf lignes figurant en annexe à la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

32 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme non fondé ;

— condamner le Royaume-Uni aux dépens.

33 Par demande déposée au greffe du Tribunal le 2 avril 2015, le Royaume des Pays-Bas a demandé à intervenir au soutien des conclusions du Royaume-Uni.

34 Le 7 juillet 2015, par décision du président de la quatrième chambre du Tribunal, le Royaume des Pays-Bas a été admis à intervenir au soutien des conclusions du Royaume-Uni, conformément à l'article 116, paragraphe 6, du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991.

35 Le 30 septembre 2015, au titre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89, paragraphe 3, de son règlement de procédure, le Tribunal a posé une série de questions écrites aux parties pour réponse à l'audience et ordonné à la Commission la production du document VI/5330/97, du 23 décembre 1997, intitulé « Orientations concernant le calcul des conséquences financières lors de la préparation de la décision d'apurement des comptes du FEOGA Garantie ».

36 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 11 novembre 2015.

En droit

37 À l'appui du recours, le Royaume-Uni invoque, en substance, un moyen unique, tiré de la violation des principes de sécurité juridique, de non-discrimination et d'égalité de traitement du fait de l'interprétation illégale effectuée par la Commission de l'ERMG n° 8.

38 Le Royaume-Uni fait valoir, notamment, que l'interprétation par la Commission de ladite ERMG, selon laquelle cette dernière inclut les dispositions de l'article 3, paragraphe 1, sous c) et d), du règlement nº 21/2004 et donc les exigences prévues par ces dispositions, notamment la tenue d'un registre central ou d'une base des données informatique et la possession de documents de circulation pour les ovins et caprins, est illégale.

39 En particulier, premièrement, dès lors que l'ERMG nº 8 fait référence explicitement aux seuls articles 3, 4 et 5 du règlement nº 21/2004, une telle interprétation méconnaîtrait la volonté du législateur d'exclure les articles 6 à 8, définissant les règles matérielles détaillées relatives à l'article 3, paragraphe 1, sous c) et d), du règlement nº 21/2004, de l'ERMG nº 8 et d'élever au rang d'obligations de conditionnalité uniquement les exigences visées à l'article 3, paragraphe 1, sous a) et b), ainsi qu'aux articles 4 et 5 du même règlement.

40 Deuxièmement, la référence aux articles 4 et 5 dans l'ERMG nº 8, selon le Royaume-Uni, n'aurait pas de sens si le législateur avait voulu inclure tous les éléments de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 21/2004 dans ladite ERMG. Un renvoi au seul article 3 aurait suffi.

41 En réalité, ledit article 3 ne serait pas une disposition suffisamment détaillée et les seules règles substantielles en mesure de créer des obligations contraignantes pour les agriculteurs seraient celles contenues dans les articles 4 et suivants du règlement nº 21/2004.

42 Troisièmement, l'exclusion des articles 6 à 8 du règlement nº 21/2004 découle, selon le Royaume-Uni, d'une interprétation téléologique dudit règlement. Il estime, en effet, que, s'il est vrai que toutes ses dispositions sont contraignantes en matière de conditionnalité, le non-respect de certaines des obligations n'entraîne pas nécessairement des conséquences financières. Les exigences, fixées à l'article 4 dudit règlement, relatif à l'identification des animaux, et à l'article 5 du même règlement, relatif à la tenue d'un registre de ces derniers, constitueraient les fondements du système, qui permettent de respecter également les autres obligations. En outre, lesdits articles 6 à 8 ne s'adresseraient pas directement aux agriculteurs, mais aux autorités nationales.

43 Quatrièmement, l'exclusion des articles 6 à 8 de l'ERMG nº 8 se justifierait à la lumière du principe de sécurité juridique. En effet, ladite ERMG, qui est sujette à des interprétations différentes et qui est susceptible d'entrainer des conséquences financières négatives pour les agriculteurs, devrait être interprétée dans un sens favorable à ces derniers.

44 Cinquièmement, le Royaume-Uni allègue que les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement exigent qu'un agriculteur qui n'a pas respecté un des articles du règlement nº 21/2004, non inclus sur la liste de l'ERMG nº 8, ne soit pas traité de la même manière qu'un agriculteur qui n'a pas respecté l'un des articles inclus sur ladite liste.

45 La Commission, à titre liminaire, considère que le recours du Royaume-Uni est dépourvu de tout fondement en droit, dès lors que les lignes de l'annexe de la décision attaquée se rapportent à six lacunes ou insuffisances mises en évidence dans le système de conditionnalité du Royaume-Uni pour l'année 2008 et à trois lacunes pour les années 2009 et 2010. Par ailleurs, tout au long de la procédure la Commission est partie du principe que chaque insuffisance relevée suffirait en soi pour justifier la correction financière imposée. Enfin, le Royaume-Uni n'a contesté ni les lacunes différentes de celle relative à l'ERMG nº 8 ni le principe selon lequel chacune de ces lacunes justifiait à elle seule le taux de correction imposé pendant la procédure administrative.

46 Sur le fond, premièrement, la Commission souligne que l'article 3 du règlement nº 21/2004 a, tout d'abord, une portée générale concernant le système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovines et caprines, qu'il comprend tous les éléments visés sous a) à d) et qu'il est inclus comme ERMG dans son intégralité. Elle ajoute qu'il est obligatoire dans tous ses éléments. Ensuite, la

mise en place d'un tel système constituerait l'objet de ce règlement, comme confirmé par le considérant 20 de ce règlement. Enfin, ses dispositions devraient être interprétées de manière systématique et téléologique.

47 Deuxièmement, la Commission reconnait que les articles 6 à 8 du règlement nº 21/2004 ne sont pas spécifiquement désignés en tant qu'ERMG et que donc ils ne sont pas « directement applicables » ou « strictement exécutoires » dans le cadre de la conditionnalité, avec la conséquence que le non-respect par les agriculteurs des dispositions détaillées qu'ils contiennent ne pourrait pas donner lieu à des sanctions. Toutefois, elle estime que l'absence complète des documents de circulation ou de contribution à un registre central informatique, tels qu'exigés par l'article 3, paragraphe 1, sous c) et d), dudit règlement, peut être sanctionnée. Les articles 6 à 8 de ce dernier seraient en outre pertinents pour interpréter les obligations découlant de l'article 3 dudit règlement et pour déterminer si un agriculteur a respecté son obligation de disposer d'un système d'identification et d'enregistrement.

48 Troisièmement, l'inclusion explicite des articles 4 et 5 du règlement nº 21/2004 dans l'ERMG nº 8 servirait un but différent de celui de l'article 3 du même règlement, à savoir, assurer l'homogénéité dans les domaines précis de l'enregistrement et de l'identification des animaux, éléments de base essentiels dans le système d'enregistrement et d'identification. Ainsi, la violation d'un simple détail prévu par ces dispositions expose l'agriculteur à des sanctions.

49 En revanche, en ce qui concerne l'obligation de tenue des documents de circulation ou de contribution à une base de données centrale, les moyens par lesquels l'agriculteur respecte ces obligations ne seraient pas strictement soumis aux dispositions des articles 6 à 8 du règlement nº 21/2004, bien qu'un inspecteur doive les prendre en compte lors d'une vérification.

50 Quatrièmement, la Commission estime que son interprétation des dispositions en cause n'est pas contraire au principe de sécurité juridique. Toutes les dispositions du règlement nº 21/2004 seraient en effet obligatoires.

51 Dans la réplique, le Royaume-Uni conteste le caractère dépourvu de tout fondement en droit de son recours et estime que la décision de la Commission sur l'ERMG nº 8, indépendamment de l'impact de la correction financière, produit des effets juridiques et peut donc faire l'objet d'un recours.

52 Le Royaume-Uni conteste notamment l'argument de la Commission selon lequel chaque carence identifiée justifierait en soi le taux de réduction appliqué. En effet, la Commission aurait appliqué un taux de réduction de 5 % pour l'année 2008 sur le fondement de six carences et de 2 % pour les années 2009 et 2010 sur le fondement des trois carences qui ont persisté durant ces années. Dès lors, bien que la méthode de calcul ne soit pas cumulative, les différentes carences doivent avoir un impact sur le taux final appliqué.

53 En outre, le fait que, pendant la procédure de conciliation, le Royaume-Uni n'ait pas contesté les autres lacunes constatées ou l'affirmation de la Commission selon laquelle chacune de ces lacunes était suffisante pour justifier la correction proposée ne rend pas irrecevable la contestation dans le cadre du présent recours.

54 De plus, l'organe de conciliation ayant proposé une correction de 2 % pour les années 2009 et 2010 sur le fondement d'autres circonstances atténuantes, il serait loisible à la Commission d'opérer une correction également pour l'année 2008, en considération du réel préjudice financier causé à l'Union, conformément à l'article 31, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune (JO 2005, L 209, p. 1).

55 En tout état de cause, le Royaume-Uni rappelle que la décision de la Commission sur l'ERMG nº 8 produit des effets juridiques et peut donc faire l'objet du présent recours. En particulier, l'État membre est soumis non seulement à une correction financière, mais également à l'obligation de

prendre des mesures correctives pour se conformer à la règlementation de l'Union [article 11, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 885/2006 de la Commission, du 21 juin 2006, portant modalités d'application du règlement nº 1290/2005 en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs et autres entités ainsi que l'apurement des comptes du FEAGA et du Feader (JO 2006, L 171, p. 90)]. À défaut d'une telle mise en conformité, le manquement de l'État deviendrait plus grave et des corrections majorées pourraient s'appliquer en vertu de la communication AGRI/61495/2002 de la Commission sur les récurrences d'insuffisances.

56 Dans le cadre de la duplique, la Commission affirme que la décision attaquée est une décision adoptée dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes conformément à l'article 31 du règlement nº 1290/2005, produisant des effets purement financiers, l'exécution des règles de l'Union étant plutôt l'objectif de la procédure d'infraction en vertu de l'article 258 TFUE.

57 En ce qui concerne la question de l'interprétation de la huitième ligne concernant l'ERMG nº 8, le Royaume-Uni, en substance, allègue que cette dernière devrait être interprétée dans le sens qu'elle exclut les exigences de conditionnalité prévues aux articles 6 à 8 du règlement nº 21/2004, dès lors que ces dernières dispositions ne sont pas explicitement indiquées dans ladite ligne.

58 La Commission rétorque, en substance, que, s'agissant du règlement nº 21/2004, l'article 3 figure parmi les dispositions auxquelles l'ERMG nº 8 fait référence. Cet article contient une liste des quatre différentes exigences de conditionnalité, qui demeurent obligatoires et applicables, et ce quand bien même les articles 6 à 8 dudit règlement précisant les exigences fixées audit article 3, sous c) et d), ne le sont plus.

59 Selon une jurisprudence constante, il y a lieu, 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 (voir arrêt du 7 juin 2005, VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, point 41 et jurisprudence citée).

60 Par ailleurs, dès lors que les interprétations littérale et historique d'un règlement, et en particulier de l'une de ses dispositions, ne permettent pas d'en apprécier la portée exacte, il y a lieu d'interpréter la réglementation en cause en se fondant tant sur sa finalité que sur son économie générale (voir, en ce sens, arrêts du 31 mars 1998, France e.a./Commission, C-68/94 et C-30/95, EU:C:1998:148, point 168, et du 25 mars 1999, Gencor/Commission, T-102/96, EU:T:1999:65, point 148).

61 Le règlement nº 73/2009, qui a abrogé le règlement nº 1782/2003 à partir du 1er janvier 2009 (article 146, paragraphe 1, et article 149 du règlement nº 73/2009), est applicable aux faits de l'espèce, pour les années 2009 et 2010, alors que le règlement nº 1782/2003 demeure applicable en ce qui concerne l'année 2008.

62 L'article 4 du règlement nº 73/2009, substantiellement équivalent à l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003, disposait que les agriculteurs percevant des paiements directs étaient tenus de respecter les ERGM énumérées à l'annexe II. Cette dernière fait référence à différentes exigences en matière d'environnement, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, d'identification, d'enregistrement et de bien-être des animaux.

63 Parmi ces exigences, l'ERMG nº 8 de l'annexe II du règlement nº 73/2009, substantiellement équivalente à l'ERMG nº 8 bis de l'annexe III du règlement nº 1782/2003, faisait référence, pour l'identification et l'enregistrement des animaux, aux articles 3, 4 et 5 du règlement nº 21/2004.

64 Alors que l'article 3 du règlement nº 21/2004 énumère quatre éléments constituant le système d'identification et d'enregistrement des animaux, les seuls articles 4 et 5, précisant et détaillant les deux premiers éléments [prévus à l'article 3, sous a) et b)], sont indiqués dans l'ERMG nº 8.

65 En premier lieu, en ce qui concerne l'interprétation des articles 3 à 8 du règlement nº 21/2004, force est de constater qu'il résulte de leur économie que l'article 3 n'a pas été envisagé comme disposant d'une portée autonome, dès lors qu'il se borne à énumérer les éléments repris et explicités ensuite dans les articles 4 à 8, qui définissent le contenu de ces éléments.

66 En second lieu, en ce qui concerne le sens qu'il convient d'attribuer au renvoi opéré par l'ERMG nº 8 aux articles 3 à 5 du règlement nº 21/2004, il y a lieu de considérer que seuls les éléments mentionnés aux articles 4 et 5 et énumérés à l'article 3, sous a) et b), de ce même règlement, sont élevés au titre d'exigences de conditionnalité.

67 En outre, la logique de cette interprétation de l'ERMG n °8 est confirmée par la différence de nature entre, d'une part, les éléments énumérés à l'article 3, sous a) et b), du règlement nº 21/2004 et repris aux articles 4 et 5 dudit règlement, et, d'autre part, les éléments mentionnés à l'article 3, sous c) et d), du règlement nº 21/2004 et repris aux articles 6 à 8 dudit règlement. En effet, contrairement aux éléments figurants aux articles 4 à 5 du règlement nº 21/2004, les éléments envisagés aux articles 6 à 8 dudit règlement concernent des obligations incombant essentiellement aux seuls États membres, ce qui peut expliquer la volonté du législateur de ne pas faire de leur respect une condition des paiements en faveur des agriculteurs.

68 Cette conclusion vaut à l'égard de l'article 6 du règlement nº 21/2004, en ce que celui-ci prévoit une obligation pour l'autorité compétente de chaque État membre d'établir un modèle de document de circulation qui doit accompagner chaque déplacement des animaux sur le territoire national entre les différentes exploitations, et qui est, selon le paragraphe 4 dudit article, facultatif dans les États membres dans lesquels une base de données électronique centralisée est opérationnelle. Les États membres doivent en outre se communiquer mutuellement, ainsi que communiquer à la Commission, ledit document. Selon le paragraphe 3 de cette disposition, le détenteur des animaux, établi dans l'exploitation de destination, doit simplement conserver le document pendant une certaine période à déterminer par l'autorité compétente.

69 Il en va de même de l'article 7 dudit règlement en ce qu'il fait obligation aux États membres d'établir et de tenir un registre central de toutes les exploitations existant sur leur territoire et de l'article 8 dudit règlement, qui exige que les États membres établissent une base de données informatique, à laquelle le détenteur des animaux doit, en vertu du paragraphe 2 de cette disposition, transmettre les informations relatives aux animaux présents dans son exploitation et à leurs mouvements, dans un certain délai.

70 Au vu de ce qui précède, il convient de considérer que, si le Royaume-Uni est lié par le règlement nº 21/2004 dans son intégralité, ce qui inclut ses articles 5 à 8, le respect de ces articles ne saurait être considéré, y compris par l'intermédiaire du renvoi opéré à son article 3 par l'ERMG nº 8, comme conditionnant les paiements opérés au bénéfice des agriculteurs.

71 Il en découle que la Commission, en estimant que la conformité des paiements en faveur des agriculteurs écossais devait être appréciée au titre de l'ERMG nº 8, en ce qu'elle exigeait le respect de l'ensemble des éléments énumérés à l'article 3 du règlement nº 21/2004, notamment des éléments explicités aux articles 6 à 8 de ce dernier, a commis une erreur de droit.

72 Force est, cependant, de constater que cette erreur n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, susceptible d'entrainer l'annulation de la décision attaquée.

73 À cet égard, il ressort de la jurisprudence que, même si l'un des motifs sur lesquels un acte litigieux est fondé est entaché d'erreur, ce vice peut cependant ne pas conduire à l'annulation de cet acte si les autres motifs de la décision attaquée sont suffisants à en établir le bien-fondé (voir, en ce sens, arrêt du 12 décembre 2006, SELEX Sistemi Integrati/Commission, T-155/04, EU:T:2006:387, point 47).

74 En effet, il convient de relever que la Commission était en droit d'appliquer un coefficient de correction financière de 5 % au titre de chacune des carences identifiées dans le système des contrôles au Royaume-Uni, en application de la méthode retranscrite dans le document VI/5330/97, dont la légalité n'est pas contestée par le Royaume-Uni.

75 Il résulte de l'annexe 2, deuxième alinéa, du document VI/5330/97, que les corrections financières sont calculées au vu, notamment, de l'importance de la non-conformité constatée et que la Commission tient compte, à cet effet, de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que du préjudice financier causé à l'Union. Y est, notamment, prévu un mode d'évaluation de la correction financière sur la base des risques de perte financière, lequel vise à appréhender des irrégularités systémiques et peut aboutir à des corrections forfaitaires s'élevant à 2, à 5, à 10 ou à 25 % des dépenses déclarées, en fonction de l'ampleur du risque de perte financière pour l'Union découlant des carences des systèmes de contrôle (annexe 2, huitième alinéa, du document VI/5330/97).

76 En ce qui concerne le choix entre les taux forfaitaires applicables, comme repris au point 3.1, premier tiret, du document AGRI-2005-64043, adopté le 9 juin 2006 et intitulé « Communication sur le traitement, par la Commission, dans le contexte de l'apurement des comptes du FEOGA, section "Garantie", des insuffisances constatées dans les systèmes de contrôle de la conditionnalité mis en œuvre par les États membres » (ci-après la « communication AGRI-2005-64043 »), dont la légalité n'est pas contestée par le Royaume-Uni, le document VI/5330/97 précise que, lorsque tous les contrôles-clés sont effectués, mais sans respect du nombre, de la fréquence ou de la rigueur préconisés par les règlements, il convient d'appliquer une correction à la hauteur de 5 %, car il peut raisonnablement être conclu que ces contrôles n'offrent pas le niveau attendu de garantie de régularité des demandes et que le risque de pertes pour le FEOGA est significatif (annexe 2, dix-huitième alinéa, du document VI/5330/97).

77 En outre, il résulte de l'annexe 2, vingt-cinquième alinéa, du document VI/5330/97 que, lorsqu'un même système recèle plusieurs carences, les taux forfaitaires de correction ne sont pas cumulatifs, la carence la plus grave étant considérée comme indicative des risques présentés par le système de contrôle dans son ensemble.

78 En l'espèce, la Commission a appliqué des corrections forfaitaires de 5 % pour l'année 2008 sur le fondement des différentes carences constatées dans le système de conditionnalité du Royaume-Uni, résumées au point 26 ci-dessus et indiquées dans l'annexe de la décision attaquée. Pour les années de demande 2009 et 2010, elle a opéré une réduction de ce taux de correction en raison des circonstances atténuantes prises en compte et notamment des mesures prises par le Royaume-Uni pour remédier aux carences constatées. Chacune des neuf lignes attaquées de l'annexe de la décision attaquée se rapportent à plusieurs carences, et non uniquement à l'ERMG n° 8. Elles se lisent, pour le Royaume-Uni et la mesure « Conditionnalité », comme suit et elles doivent être lues en combinaison avec l'annexe de la lettre du 27 mars 2013 :

Année financière	Motif	Type	%	Monnaie	Montant	Déductions	Impact financier
2009	Système de sanctions trop clément pour les ERMG 7 et 8, aucun suivi des manquements mineurs, contrôle inefficace	Forfaitaire	5	EUR	– 2 949 043,26	– 59 941,88	– 2 889 101,38

	des BCAE, année de demande 2008.						
2010	Contrôle inefficace des BCAE et des ERMG 2, 4 et 8, année de demande 2009.	For-faitaire	2	EUR	– 1 175 238,88	– 24 310,41	– 1 150 928,47
2010	Contrôle inefficace des BCAE et des ERMG 2, 4 et 8, année de demande 2009.	For-faitaire	2	EUR	1 901,10	0,00	1 901,10
2010	Système de sanctions trop clément pour les ERMG 7 et 8, aucun suivi des manquements mineurs, contrôle inefficace des BCAE, année de demande 2008.	For-faitaire	5	EUR	– 4 961,22	– 34,71	– 4 926,51
2011	Contrôle inefficace des BCAE et des ERMG 2, 4 et 8, année de demande 2010.	For-faitaire	2	EUR	795,26	0,00	795,26
2011	Contrôle inefficace des BCAE et des ERMG 2, 4 et 8, année de demande 2009.	For-faitaire	2	EUR	– 58,63	0,00	– 58,63
2011	Contrôle inefficace des BCAE et des ERMG 2, 4 et 8, année de demande 2009.	For-faitaire	2	EUR	– 879,96	0,00	– 879,96

2011	Contrôle inefficace des BCAE et des ERMG 2, 4 et 8, année de demande 2010.	For-fai-taire	2	EUR	– 1 164 633,01	– 388,79	– 1 164 244,22
2011	Système de sanctions trop clément pour les ERMG 7 et 8, aucun suivi des manque-ments mineurs, contrôle inefficace des BCAE, année de demande 2008.	For-fai-taire	5	EUR	– 440,27	0,00	– 440,27

79 Au regard du calcul de la correction, dans la lettre du 27 mars 2013, la Commission a précisé que, en ligne avec la communication AGRI-2005-64043, l'absence ou le caractère inadéquat des vérifications dans le contexte de la conditionnalité et l'application incorrecte voire la non-application des sanctions prévues par les règlements, ayant comme conséquence la perte de leur effet dissuasif, sont considérés comme des insuffisances dans les contrôles-clés. De telles insuffisances ou carences ont été détectées. Dans ladite lettre, lesdites insuffisances sont regroupées comme suit :

« Année 2008

— insuffisances en ce qui concerne le contrôle efficace des ERMG nº 2 et nº 4 ;

— insuffisances en ce qui concerne le contrôle efficace des BCAE 4, 16 et 18 ;

— les ERMG n'ont pas toutes fait l'objet d'un contrôle et de sanctions adéquats dans le cadre de la conditionnalité ;

— la sanction de 5 % pour non-conformité due à la négligence n'a pas été possible pour l'ERMG nº 4 ;

— adoption d'une attitude clémente en cas d'infractions pour les ERMG nº 7 et nº 8 ;

— absence de réalisation d'un suivi systématique pour tous les cas de non-conformité mineure.

Années 2009 et 2010

— insuffisances en ce qui concerne le contrôle efficace des ERMG nº 2 et nº 4 ;

— insuffisances en ce qui concerne le contrôle efficace des BCAE 4, 16 et 18 ;

— caractère inadéquat du contrôle et des sanctions pour l'ERMG nº 8 dans le cadre de la conditionnalité. »

80 Dans la même lettre, la Commission a précisé que, sur la base desdites insuffisances ou carences et en se référant à la communication AGRI-2005-64043, une correction de 5 % était proposée pour l'année 2008 et « que chacune des [ces] carences pourrait, prise isolément, être suffisante à justifier la correction proposée ».

81 Le Royaume-Uni n'a pas contesté cette prise de position de la part de la Commission devant l'organe de conciliation.

82 Ladite prise de position a été confirmée par les conclusions de l'organe de conciliation annexées à la lettre du 8 novembre 2013, dans les termes suivants :

« [D]'après les services, chaque faiblesse soulevée dans la lettre de conciliation, mais pas dans la demande de conciliation, suffirait, isolément, à mener à la correction proposée […] ».

83 De même, le Royaume-Uni ne nie pas le fait d'avoir contesté, dans le cadre du présent recours, uniquement l'appréciation de la Commission de l'ERMG n° 8, qui n'est, pour chacune des lignes de l'annexe de la décision attaquée, que l'une des justifications avancées par la Commission à l'appui du taux de correction appliqué.

84 De plus, pendant la procédure administrative, le Royaume-Uni a été mis en mesure de comprendre que les carences constatées concernaient des contrôles-clés engendrant un risque de pertes significatif pour les fonds de l'Union et que, partant, elles pouvaient, chacune, donner lieu à un taux de correction forfaitaire de 5 %, sur la base de la méthodologie retranscrite dans le document VI/5330/97.

85 Si, dans le cadre du présent recours, le Royaume-Uni semble réfuter la possibilité que le taux de correction appliqué puisse être justifié par d'autres carences que celles dont il conteste la réalité, force est de constater que le seul argument qu'il avance tient dans le constat d'une différence des taux appliqués d'une année à l'autre. En substance, cette constatation serait révélatrice de l'incidence que peut avoir chaque carence sur le taux de correction défini.

86 Cet argument ne saurait, toutefois, prospérer. En effet, déjà dans la lettre du 27 mars 2013, la Commission avait expliqué que, pour les années 2009 et 2010, dès lors que les autorités écossaises avaient pris, au cours de l'année 2009, des mesures correctives pour remédier à certaines des carences identifiées, le risque pour les fonds de l'Union avait diminué et que, par suite, le taux de correction était porté à 2 %. La Commission a donc appliqué une réduction du taux applicable en fonction d'une circonstance atténuante.

87 Compte tenu de tout ce qui précède, il convient de rejeter le présent recours comme non fondé.

Sur les dépens

88 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

89 Le Royaume-Uni ayant succombé et la Commission ayant conclu en ce sens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

90 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportera ses dépens et ceux exposés par la Commission européenne.**

3) **Le Royaume des Pays-Bas supportera ses propres dépens.**

Prek Labucka Kreuschitz

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 septembre 2016.

Signatures