Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
présentées le 25 novembre 2020[1]

Affaire C-361/19

De Ruiter vof
contre
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[demande de décision préjudicielle formée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Politique agricole commune – Paiements directs – Règlement (UE) nº 1306/2013 – Article 97, paragraphe 1 – Article 99, paragraphe 1 – Règlement d'exécution (UE) nº 809/2014 – Article 73, paragraphe 4, sous a) – Réductions et exclusions en cas de non-respect des règles de conditionnalité – Détermination de l'année à prendre en compte afin de calculer le pourcentage de réduction – Calcul de la réduction – Imputation de la réduction – Année de la survenance du non-respect – Année de la constatation du non-respect – Arrêt Teglgaard et Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597) »

I. Introduction

1. La présente affaire s'inscrit dans le prolongement de l'arrêt Teglgaard et Fløjstrupgård[2].

2. Dans cet arrêt, la Cour était amenée à déterminer si, en vertu de la réglementation alors en cause, les réductions des paiements directs dus aux agriculteurs en raison du non-respect de règles de conditionnalité[3] devaient être calculées sur la base des paiements octroyés au titre de l'année civile au cours de laquelle ce non-respect était *survenu* ou sur ceux au titre de l'année au cours de laquelle ledit non-respect avait été *constaté*[4]. La Cour a jugé qu'il convenait d'utiliser l'année de la *survenance* comme base pour le calcul[5].

3. Au moment où l'arrêt Teglgaard a été rendu, les règles en cause dans cette affaire avaient déjà été abrogées et remplacées par une nouvelle réglementation, qui a modifié le libellé des dispositions concernées. Cette nouvelle réglementation est celle qu'il convient d'interpréter dans la présente affaire, où la question qui se pose est la même que celle traitée dans l'arrêt Teglgaard, mais dans le cadre de la

1 Langue originale : le français.
2 Arrêt du 25 juillet 2018, (C-239/17, ci-après l'« arrêt Teglgaard », EU:C:2018:597).
3 Pour le système de conditionnalité, voir points 39 à 41 des présentes conclusions.
4 Arrêt Teglgaard, point 34.
5 Arrêt Teglgaard, point 59.

nouvelle réglementation : vise-t-elle l'année de la *survenance* ou l'année de la *constatation* comme base pour le calcul des réductions des paiements directs ? Les dispositions à interpréter sont l'article 97, paragraphe 1, et l'article 99, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 1306/2013[6], ainsi que l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement d'exécution (UE) nº 809/2014[7].

4. Dans la présente affaire, la Cour est donc, en substance, amenée à déterminer si le législateur, par la nouvelle réglementation, a entendu modifier l'année sur laquelle il convient de calculer des réductions telle que prévue par la réglementation antérieure.

5. À l'issue de mon exposé, je proposerai à la Cour de répondre à cette question par la négative, en ce sens qu'il convient de toujours utiliser l'année de la *survenance* comme base pour le calcul.

6. La demande de décision préjudicielle par laquelle cette question est posée a été introduite par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) dans le cadre d'un litige opposant un agriculteur au minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, ci-après le « ministre ») au sujet d'une réduction du montant des paiements directs dus à l'agriculteur en raison de deux cas de non-respect des règles de conditionnalité, imposée par le ministre à l'agriculteur.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union applicable dans l'affaire Teglgaard (l'ancien cadre juridique)

7. Le système de conditionnalité a été introduit par le règlement (CE) nº 1782/2003[8], tel que précisé par le règlement d'application (CE) nº 796/2004[9] (section 1). Par la suite, ces règlements ont été abrogés et remplacés par, respectivement, le règlement (CE) nº 73/2009[10] et le règlement d'application (CE) nº 1122/2009[11] (section 2). Ce sont ces règlements qui étaient en cause dans l'arrêt Teglgaard.

6 Règlement 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) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1200/2005 et nº 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549).

7 Règlement d'exécution de la Commission du 17 juillet 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) nº 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil 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).

8 Règlement 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) 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).

9 Règlement de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (JO 2004, L 141, p. 18).

10 Règlement 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) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006 et (CE) nº 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) nº 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16).

11 Règlement de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JO 2009, L 316, p. 65).

1. Le règlement nº 1782/2003 et le règlement d'application nº 796/2004

8. En substance, l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003, prévoyait, dans sa version en langue française, que, en cas de non-respect des règles de conditionnalité, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de « l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté » est réduit [12]. En revanche, la quasi-totalité des autres versions linguistiques de cette disposition mentionnaient « l'année où le non-respect est survenu » [13].

9. À partir de l'année 2008, le règlement (CE) nº 146/2008 [14] a modifié l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003 dans les termes suivants :

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

10. L'article 66, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement d'application nº 796/2004disposait :

« 1. [...] si un cas de non-conformité constatée est dû à la négligence de l'agriculteur, il convient d'appliquer une réduction sur le montant total des paiements directs [...] perçus ou à percevoir par l'agriculteur au titre des demandes qu'il a introduites ou introduira au cours de l'année civile de la constatation. [...] »

2. Le règlement nº 73/2009 et le règlement d'application nº 1122/2009

11. À partir du 19 janvier 2009, l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003, tel que modifié par le règlement nº 146/2008, a été remplacé par l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009 et, à partir du 30 novembre 2009, l'article 66, paragraphe 1, du règlement d'application nº 796/2004 a été remplacé par l'article 70, paragraphe 8, sous a), du règlement d'application nº 1122/2009.

12. L'article 23, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 73/2009 prévoyait :

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

13. L'article 70, paragraphe 8, sous a), du règlement d'application nº 1122/2009, disposait :

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

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

12 Selon les termes de la version en langue française de cette disposition, « [l]orsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit ».

13 Voir arrêt Teglgaard, point 36.

14 Règlement du Conseil du 14 février 2008 modifiant le règlement nº 1782/2003 (JO 2008, L 46, p. 1) [article 1er, point 1, sous a)].

B. Le droit de l'Union applicable au litige au principal

14. À partir du 17 décembre 2013, les dispositions en matière de respect des règles de conditionnalité prévues par le règlement nº 73/2009 ont été remplacées par celles prévues par le règlement nº 1306/2013 [15] (section 1) et, à partir du 17 juillet 2014, les dispositions prévues par le règlement d'application nº 1122/2009 ont été remplacées par celles prévues par le règlement d'exécution nº 809/2014 (section 2). Ce sont ces règlements, lesquels font partie de la réforme de la politique agricole commune (PAC), qu'il convient d'interpréter dans la présente affaire.

1. Le règlement nº 1306/2013

15. Le considérant 53 du règlement nº 1306/2013 est rédigé comme suit :

« Le règlement [nº 1782/2003], qui a été remplacé par le règlement [nº 73/2009], 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. [...] »

16. Le considérant 57 de ce règlement prévoit :

« 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. [...] »

17. L'article 91, paragraphe 1, dudit règlement dispose :

« 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. »

18. L'article 97 de ce même règlement, intitulé « Application de la sanction administrative », dispose à son paragraphe 1, premier alinéa :

« 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. »

19. L'article 99 du règlement nº 1306/2013, intitulé « Calcul de la sanction administrative »,prévoit à son paragraphe 1 :

« 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.

15 Je précise que, alors que les dispositions en matière de respect des règles de conditionnalité prévues par le règlement nº 73/2009 ont été remplacées par celles prévues par le règlement nº 1306/2013, les dispositions du règlement nº 73/2009 ont été formellement abrogées 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 (CE) nº 73/2009 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 608).

Aux fins du calcul de ces réductions et exclusions, il est tenu compte de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition du non-respect constaté, ainsi que des critères fixés aux paragraphes 2, 3 et 4. »

2. Le règlement d'exécution nº 809/2014

20. Le chapitre III, titre V, du règlement d'exécution nº 809/2014 est intitulé « Calcul et application des sanctions administratives ». L'article 73 relevant de ce chapitre, intitulé « Principes généraux », dispose à son paragraphe 4, sous a) :

« 4. La sanction administrative est appliquée au montant total des paiements [directs], 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 ; [...] »

III. Le litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

21. Le requérant au principal est un agriculteur. En 2016, à la suite d'un contrôle sur l'exploitation du requérant, la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autorité néerlandaise de contrôle des denrées alimentaires et des produits de consommation, ci-après la « NVWA ») a constaté deux cas de non-respect des règles de conditionnalité : un cas dans le domaine de la santé, survenu en 2015, et un cas dans le domaine du bien-être des animaux, survenu en 2016.

22. Le 16 février 2017, après un échange de correspondance avec le requérant, la NVWA a rendu une décision infligeant au requérant une réduction de 5 % sur les paiements directs à lui octroyer pour l'année 2016 en raison du non-respect des règles de conditionnalité.

23. Le requérant a introduit un recours contre cette décision, que le ministre a rejeté comme étant non fondé par décision du 30 juin 2017. Le requérant a par la suite interjeté appel de ladite décision devant la juridiction de renvoi.

24. La juridiction de renvoi estime que le ministre est fondé à infliger la réduction au requérant.

25. À cet égard, la juridiction de renvoi observe, tout d'abord, que le premier cas de non-respect est survenu en 2015, tandis que l'autre est survenu en 2016. La constatation des cas de non-respect a eu lieu en 2016. Pour le premier cas de non-respect, l'*année de la survenance* ne correspond donc pas à l'*année de la constatation*.

26. La juridiction de renvoi constate ensuite que, pour chacun des deux cas de non-respect, la NVWA a imposé une réduction de 3 % du montant de l'aide au titre de l'article 39, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) nº 640/2014[16]. Étant donné que les deux cas de non-respect ont été constatés la même année, à savoir en 2016, et qu'ils relèvent de différents domaines de la conditionnalité, la NVWA a additionné les réductions et les a fixées conjointement au maximum de 5 %, conformément à l'article 74 du règlement d'exécution nº 809/2014. La NVWA a ainsi calculé la réduction des paiements directs en se basant sur l'année au cours de laquelle les cas de non-conformité ont été *constatés* (en 2016), et non sur les années au cours desquelles les deux cas de non-conformité sont *survenus* (en 2015 et en 2016, respectivement).

16 Règlement délégué de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) nº 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité (JO 2014, L 181, p. 48).

27. La juridiction de renvoi considère que cette méthode de calcul de la réduction est conforme à l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013, et à l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement d'exécution nº 809/2014. En effet, elle estime qu'il ressort clairement de ces dispositions que la réduction des paiements directs en raison du non-respect des règles de conditionnalité doit être calculée sur la base des paiements directs octroyés au titre de l'*année de la constatation* du non-respect.

28. Cependant, la juridiction de renvoi nourrit des doutes sur la compatibilité desdites dispositions avec certains principes généraux du droit de l'Union dans la mesure où, lorsque l'année de la survenance et l'année de la constatation du non-respect des règles de conditionnalité ne coïncident pas, la réduction est calculée sur la base de l'*année de la constatation*. Plus particulièrement, la juridiction de renvoi s'interroge sur la question de savoir si, à la lumière des motifs de l'arrêt Teglgaard, lesdites dispositions du droit de l'Union sont à considérer comme contraires aux principes d'égalité de traitement, de proportionnalité et de sécurité juridique.

29. C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi, par décision du 23 avril 2019, parvenue à la Cour le 3 mai 2019, a décidé de surseoir à statuer et a adressé la question préjudicielle suivante à la Cour :

« L'article 99, paragraphe 1, du règlement [nº 1306/2013] et l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement [d'exécution nº 809/2014] sont-ils valables, 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 ? »

30. Des observations écrites ont été déposées par les gouvernements néerlandais, danois et allemand, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne ainsi que la Commission européenne. De surcroît, ces parties intéressées, ainsi que le gouvernement suédois, ont répondu aux questions écrites de la Cour du 27 avril 2020.

IV. Analyse

A. Observations liminaires sur la question préjudicielle

31. Par sa question préjudicielle, telle qu'elle est formulée, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la *validité* de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 et de l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement d'exécution nº 809/2014, et non sur *l'interprétation* de ces dispositions. Elle estime en effet qu'il ressort clairement de ces dispositions que la réduction des paiements doit être calculée sur la base des paiements octroyés lors de l'*année de la constatation* du non-respect des règles de conditionnalité [17].

32. Or, je ne souscris pas à la prémisse relative à l'interprétation de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 et de l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement d'exécution nº 809/2014, sur laquelle la question préjudicielle repose.

33. Selon moi, ces dispositions ne permettent pas d'établir clairement, à première vue, si cette réglementation vise l'*année de la survenance* ou l'*année de la constatation* comme base pour le calcul des réductions. Il convient donc, avant tout, de répondre à cette question dans le cadre de la présente affaire.

17 Voir point 27 des présentes conclusions.

34. À cette fin, il est nécessaire d'interpréter non seulement les dispositions visées par la question préjudicielle, mais surtout l'article 97, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013. En effet, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si le calcul de la réduction n'est pas réglé par l'article 97, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 plutôt que par l'article 99, paragraphe 1, de ce règlement et par l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement d'exécution nº 809/2014.

35. Cela étant précisé, j'estime en effet, comme je l'expliquerai plus loin, que les dispositions concernées visent l'*année de la survenance* comme base pour le calcul des réductions, ce qui implique que la question de la validité des dispositions soulevée par la juridiction de renvoi ne se pose pas.

36. Dès lors, la seule question à laquelle il convient de répondre dans la présente affaire est donc celle qui porte sur l'interprétation des dispositions concernées aux fins de déterminer quelle année doit être choisie comme base pour calculer la réduction des paiements directs.

37. Au vu de ce qui précède, afin de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi, il convient de reformuler la question préjudicielle de la manière suivante [18] : l'article 97, paragraphe 1, et l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 ainsi que l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement d'exécution nº 809/2014, doivent-ils 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 au titre de l'année civile au cours de laquelle ce non-respect est *survenu* ou sur la base des paiements octroyés au titre de l'année au cours de laquelle ledit non-respect est *constaté* ?

38. Pour répondre à cette question, j'estime utile, tout d'abord, d'effectuer quelques rappels sur le système de réduction en cas de non-respect des règles de conditionnalité (partie B). Ensuite, je rappellerai les enseignements de l'arrêt Teglgaard (partie C) avant de procéder à l'interprétation des dispositions applicables dans l'affaire au principal (partie D).

B. Sur le système de réduction en cas de non-respect des règles de conditionnalité

39. Dans le domaine de la PAC, pour avoir droit aux paiements directs, les agriculteurs doivent remplir des conditions d'éligibilité. Tant qu'ils perçoivent cette aide, ils sont également soumis aux règles de conditionnalité [19] dont le non-respect est sanctionné par des réductions, en pourcentage, du montant total de l'aide.

40. La réduction des paiements directs en raison du non-respect des règles de conditionnalité s'effectue en deux étapes : le *calcul* de la réduction et, ensuite, l'*imputation* de la réduction.

41. Afin de calculer la réduction, le choix entre l'*année de la survenance* et l'*année de la constatation* comme base pour le calcul peut avoir un impact majeur sur l'ampleur de la réduction. En effet, les circonstances matérielles, comme le nombre d'hectares exploités, au vu desquelles les paiements directs sont octroyés, peuvent varier fortement d'une année à l'autre. De ce fait, lorsque le non-respect

18 Je rappelle que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée par 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. Dans cette optique, il incombe à la Cour 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. Voir arrêt du 17 juillet 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, points 22 et 23).

19 Les règles de conditionnalité lient le paiement intégral des aides directes au respect des règles en matière de terres, de production et d'activité agricole, lesquelles visent à intégrer des normes de base en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux, et de bonnes conditions agricoles et environnementales dans les organisations communes des marchés. En cas de non-respect de ces normes, les États membres suspendent ces aides en tout ou en partie. Les règles de conditionnalité imposent donc 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 constituent les règles de conditionnalité (voir arrêt Teglgaard, points 40 à 42).

des règles de conditionnalité n'est pas constaté la même année que celle de sa survenance, en utilisant l'*année de la constatation* comme base pour le calcul, le montant des paiements auquel s'applique la réduction peut être plus élevé que celui de l'année de survenance en cas d'augmentation du nombre d'hectares ou, au contraire, moins élevé en cas de diminution du nombre d'hectares [20].

42. C'est cette situation, dans laquelle le montant des paiements directs diffère entre l'année de la survenance et l'année de la constatation, qui était en cause dans l'arrêt Teglgaard [21].

C. Les enseignements de l'arrêt Teglgaard

43. Pour la présente affaire, l'arrêt Teglgaard est pertinent à deux égards en particulier.

44. *Premièrement*, la Cour était confrontée à une question d'interprétation analogue à celle de la présente affaire, à savoir le choix entre l'utilisation de l'*année de la survenance* et l'*année de la constatation* comme base pour le calcul des réductions des paiements directs.

45. Plus particulièrement, il s'agissait de l'interprétation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003. Le libellé de cette disposition n'était pas clair en raison de divergences entre ses différentes versions linguistiques. En substance, la version en langue française de cette disposition prévoyait que l'année pertinente pour la réduction des paiements était l'*année de la constatation* du non-respect. En revanche, la quasi-totalité des autres versions linguistiques de cette disposition prévoyaient que l'année pertinente pour cette réduction était l'*année de la survenance* [22].

46. Face à ces deux possibilités d'interprétation, la Cour a choisi *l'année de la survenance*. Pour ce faire, elle s'est notamment fondée sur, d'une part, la finalité des règles de conditionnalité, et d'autre part, les principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et de sécurité juridique.

47. Ainsi, elle a tout d'abord estimé que seule l'utilisation de l'année de la survenance comme base pour le calcul était apte à assurer la réalisation de l'objectif des règles de conditionnalité dans tous les cas.

48. À cet égard, elle a indiqué que la finalité du règlement nº 1782/2003 en matière de respect des règles de conditionnalité était de *lier* le paiement des aides directes au respect des exigences réglementaires relatives à la gestion et aux bonnes conditions agricoles et environnementales, qui forment les règles de conditionnalité. En cas de non-respect de ces exigences, les États membres devaient infliger des réductions sur le montant des paiements directs. Or, selon la Cour, le respect de ces exigences ne prenait tout son sens que si la sanction de leur méconnaissance se traduisait par une réduction des paiements directs à octroyer l'année civile au cours de laquelle cette méconnaissance avait eu lieu. En effet, seule une telle correspondance était de nature à maintenir le *lien* entre le comportement de l'agriculteur à l'origine de la sanction et cette dernière, dès lors que les circonstances matérielles au vu desquelles les paiements directs sont octroyés pouvaient varier d'une année à l'autre [23].

20 Voir également, en ce sens, arrêt Teglgaard, points 48 et 53. Pour un exemple concret, voir points 72 à 76 des présentes conclusions. En revanche, lorsque l'année de commission de l'infraction est la même que l'année de sa constatation, le choix entre l'année de la survenance et l'année de la constatation ne s'impose pas.

21 Dans la présente affaire, la décision de renvoi ne précise pas si les circonstances matérielles caractérisant la situation de l'agriculteur concerné ont changé entre l'année de la survenance (2015) et celle de la constatation (2016) en ce qui concerne le cas de non-respect des règles de conditionnalité dans le domaine de la santé.

22 Arrêt Teglgaard, point 36.

23 Arrêt Teglgaard, points 40 à 43.

49. Ensuite, elle a jugé que seule l'utilisation de l'année de la survenance comme base pour le calcul était apte à assurer dans tous les cas le respect du principe de proportionnalité. En effet, la prise en compte de l'année de constatation du non-respect des règles de conditionnalité pour calculer la réduction des paiements directs ne saurait assurer le lien entre le comportement de l'agriculteur à l'origine d'une telle réduction et celle-ci. En revanche, le respect du principe de proportionnalité était toujours assuré lorsque la réduction 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, puisqu'un tel lien est préservé [24].

50. Enfin, l'utilisation de l'année de la survenance était de nature à garantir les principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique. En effet, le choix de cette année comme base pour le calcul permettait d'écarter le risque que le montant des paiements auquel s'appliquait la réduction soit plus élevé ou moins élevé que celui de l'année de la constatation du non-respect des règles de conditionnalité, ce qui était de nature, d'une part, à garantir l'égalité de traitement entre agriculteurs et, d'autre part, à rendre prévisible pour l'agriculteur concerné les conséquences financières qu'il aurait à supporter en raison du non-respect des règles de conditionnalité [25].

51. *Deuxièmement*, dans l'arrêt Teglgaard, la Cour a interprété toutes les dispositions relatives au calcul des réductions qui ont précédé la réglementation en cause dans la présente affaire. Bien que le libellé de ces dispositions antérieures ait été modifié au fil du temps [26], la Cour en a donné une interprétation identique. À cet égard, la Cour a opéré une distinction claire entre le *calcul* et l'*imputation* des réductions. Selon la Cour, il convient d'interpréter toutes les dispositions antérieures en ce sens qu'il convient de *calculer* les réductions sur la base des paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année au cours de laquelle ce non-respect est *survenu*, alors que les réductions des paiements directs ainsi calculées doivent être *imputées* sur les paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect des règles de conditionnalité est *constaté* [27].

52. Ainsi que je l'ai indiqué en introduction des présentes conclusions, la question qui se pose dans le cadre de la présente affaire est de savoir si cette interprétation vaut également pour la nouvelle réglementation, ou si le législateur visait à modifier l'année sur laquelle il convient de calculer des réductions.

53. Pour répondre à cette question, j'estime utile de commencer par l'interprétation des dispositions prévues par le règlement de base, à savoir l'article 97, paragraphe 1, et l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 (section D), avant de procéder à l'interprétation du règlement d'exécution nº 809/2014 (section E). En effet, en tant que règlement d'application adopté en vertu d'une habilitation contenue dans le règlement nº 1306/2013, le règlement d'exécution nº 809/2014 doit être interprété conformément au règlement nº 1306/2013 et ne saurait déroger aux dispositions de ce règlement, dont il est dérivé [28].

24 Arrêt Teglgaard, points 40 à 43 et 49 à 51.

25 Arrêt Teglgaard, points 48, 52 et 53.

26 Il s'agit, d'une part, de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003, de l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement tel que modifié par le règlement nº 146/2008, ainsi que de l'article 66, paragraphe 1, du règlement d'application nº 796/2004 et, d'autre part, de l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009 et de l'article 70, paragraphes 4 et 8, sous a), du règlement d'application nº 1122/2009. Ces dispositions sont citées dans la section II.A des présentes conclusions.

27 Voir arrêt Teglgaard, points 34 à 59.

28 Voir, en ce sens, arrêt Teglgaard, point 45 et jurisprudence citée.

D. Sur l'interprétation du règlement nº 1306/2013

54. Pour l'interprétation du règlement nº 1306/2013, l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009 présente un intérêt particulier, car c'est cette disposition du règlement de base précédant le règlement nº 1306/2013 que la Cour a interprétée comme visant l'*année de la survenance* comme base du calcul de la réduction [29]. La question qui se pose est donc celle de savoir quelle disposition du règlement nº 1306/2013 a remplacé l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009.

55. À cet égard, je constate, tout d'abord, que le règlement nº 1306/2013 contient non pas une disposition identique à celle de l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009, mais deux dispositions, à savoir l'article 97, paragraphe 1, et l'article 99, paragraphe 1, qui, à première vue, ont toutes deux un libellé similaire à celui de l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009 [30].

56. Ensuite, je note que ces deux dispositions font chacune référence à une année particulière mais différente : l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 se réfère à l'*année de la constatation*, alors que l'article 97, paragraphe 1, du même règlement se réfère à l'année civile durant laquelle le bénéficiaire doit respecter les règles de conditionnalité, ce qui correspond à l'*année de la survenance* [31]. La question qui se pose est donc celle de savoir *laquelle* de ces dispositions porte sur le calcul des réductions et, plus généralement, si le législateur a entendu modifier l'utilisation de l'*année de la survenance* comme base de calcul, ainsi que le prévoyaient les réglementations antérieures.

57. Les parties intéressées formulent en substance deux opinions différentes sur ce point.

58. D'une part, les gouvernements néerlandais et allemand ainsi que la Commission estiment que le législateur entendait, par la nouvelle réglementation, modifier l'année sur la base de laquelle il convient de calculer les réductions. Ils considèrent que l'ancien article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009, relatif au calcul, a été remplacé par l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013. Dès lors que cette dernière disposition se réfère à l'*année de la constatation*, il conviendrait alors de calculer la réduction sur la base de cette année.

59. D'autre part, le gouvernement danois, le Parlement et le Conseil sont d'avis que la nouvelle réglementation est pour l'essentiel identique aux réglementations antérieures, et que le législateur n'entendait pas modifier l'année pertinente pour le calcul des réductions. Ils considèrent en substance que l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 règle non pas le *calcul* de la réduction, mais son *imputation*. Il ressortirait ainsi de cette disposition, qui se réfère à l'*année de la constatation,* que la réduction doit être *imputée* sur les paiements octroyés lors de cette année. En revanche, s'agissant du *calcul* de la réduction, le gouvernement danois estime que c'est l'article 97, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 qui a remplacé l'ancien article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009, et qu'il convient donc de calculer la réduction sur la base de l'*année de la survenance*, comme le prévoit cette première disposition [32].

60. Je souscris à cette dernière interprétation notamment pour les raisons suivantes. Premièrement, il ressort d'un tableau de correspondance que c'est en effet l'article 97, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 qui a remplacé l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009 (section 1). Deuxièmement, seule l'utilisation de l'*année de la survenance* comme base pour le calcul est apte à

29 Voir arrêt Teglgaard, points 55 et 56.

30 Alors que la première partie du libellé de l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009 est proche de celui de l'article 97, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013, la seconde partie de cette première disposition est proche de celle de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013.

31 Voir, en ce sens, également, arrêt Teglgaard, point 55, relatif à l'expression « l'année civile ». À ma connaissance, les dispositions sont identiques dans leurs différentes versions linguistiques sur ce point et sont donc claires à cet égard.

32 Le Parlement et le Conseil sont également d'avis que le calcul de la réduction doit être fondé sur les paiements octroyés au titre de l'année de la survenance. Ils n'ont toutefois pas précisé sur quelle(s) disposition(s) ils s'appuient à cet égard.

assurer dans tous les cas la réalisation de l'objectif du règlement nº 1306/2013 en matière de respect des règles de conditionnalité ainsi que le principe de proportionnalité (section 2). Troisièmement, selon moi, il ne peut être déduit de la genèse du règlement nº 1306/2013 que le législateur *entendait* modifier les règles antérieures sur ce point ; peut-être même était-ce le contraire (section 3).

1. Le libellé de l'article 97, paragraphe 1, et de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 ainsi que le contexte dans lequel s'inscrivent ces dispositions par rapport au règlement antérieur

61. D'emblée, je note qu'en vertu de leurs libellés, tant l'article 97, paragraphe 1, que l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 pourraient, en principe, être compris comme portant sur le calcul des réductions et donc être considérés comme remplaçant l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009. En effet, aucun d'entre eux ne mentionne explicitement l'année sur la base de laquelle il convient de *calculer* les réductions. En revanche, tous deux emploient un terme d'acception large, « appliquer » des réductions, ce qui peut signifier *calculer* mais également *imputer*[33].

62. Cela étant, je constate toutefois qu'il ressort du tableau de correspondance figurant à l'annexe XI du règlement nº 1307/2013 que c'est l'article 97 du règlement nº 1306/2013 qui a remplacé l'article 23 du règlement nº 73/2009[34].

63. Je rappelle que les règles en matière de conditionnalité prévues par le règlement nº 73/2009 ont été formellement abrogées par le règlement nº 1307/2013, alors qu'elles sont remplacées par des dispositions prévues par le règlement nº 1306/2013[35]. Les règlements nºs 1306/2013 et 1307/2013, qui font tous deux partie de la réforme de la PAC, sont ainsi étroitement liés[36]. C'est dans ce contexte qu'un tableau indiquant les correspondances entre les dispositions du règlement nº 1306/2013 et les dispositions abrogées du règlement nº 73/2009 a été annexé au règlement nº 1307/2013[37].

64. En vertu de ce tableau, je pars du principe que c'est l'article 97, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 qui détermine l'année sur la base de laquelle il convient de calculer les réductions de paiement, ce qui me conduit à poser la question suivante : quel est donc l'objet de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 ?

65. À l'instar du gouvernement danois, du Conseil et du Parlement, j'estime que cette disposition concerne l'*imputation* des réductions.

66. En effet, pour ce qui est du libellé, je constate, tout d'abord, une grande similitude entre cette disposition et la disposition antérieure qui portait sur l'*imputation* des réductions, à savoir l'article 70, paragraphe 8, sous a), du règlement d'application nº 1122/2009. Il semble donc que cette dernière disposition ait été introduite par le législateur dans le règlement de base nº 1306/2013 sous la forme de l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa.

33 Voir, en ce sens, arrêt Teglgaard, points 44 et 45, et conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Teglgaard et Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, point 76). D'autres versions linguistiques de l'article 97, paragraphe 1, et de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 emploient un terme aussi large que « appliquer » : « imposed » et « applied » en langue anglaise, « opgelegd » en langue néerlandaise, et « pålægges» et « anvendes» en langue danoise.

34 À cet égard, il ressort de l'article 72, paragraphe 2, du règlement nº 1307/2013, intitulé « Abrogations », que les références au règlement nº 73/2009 s'entendent comme faites au règlement nº 1306/2013 et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe XI du règlement nº 1307/2013.

35 Voir note en bas de page 15 des présentes conclusions.

36 En particulier, le règlement nº 1306/2013 et les dispositions adoptées conformément à celui-ci s'appliquent aux mesures prévues par le règlement nº 1307/2013 (voir considérant 4 de ce dernier règlement).

37 Voir annexe XI du règlement nº 1307/2013.

67. Ensuite, cette interprétation est corroborée par le tableau de correspondance mentionné plus haut. En effet, il ressort de ce tableau que l'article 99 du règlement nº 1306/2013 correspond à l'article 24 de l'ancien règlement nº 73/2009. Je constate à cet égard que ce dernier article contient des paragraphes analogues aux paragraphes 1, second alinéa, et paragraphes 2 à 4 de l'article 99 du règlement nº 1306/2013. Il ne comporte toutefois pas de disposition équivalente à l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 1306/2013, ce qui renforce l'idée que cette disposition correspond à l'article 70, paragraphe 8, sous a), du règlement d'application nº 1122/2009.

68. Au vu de ce qui précède, il convient de rejeter l'argument avancé par les gouvernements néerlandais et allemand ainsi que par la Commission portant sur le titre de l'article 99, « Calcul de la sanction administrative », qui ne figurait pas dans les règlements antérieurs. Certes, ce titre pourrait indiquer que l'article 99, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 1306/2013 porte sur le calcul des réductions et qu'il vise, partant, l'année sur laquelle il convient de calculer des réductions. Il convient toutefois de constater, d'une part, que les arguments exposés ci-dessus n'étayent pas une telle interprétation. D'autre part, comme l'a fait valoir le Conseil, le titre de l'article 99 peut s'expliquer par le fait que la quasi-totalité de l'article 99, à savoir le paragraphe 1, second alinéa, ainsi que les paragraphes 2 à 4 de cet article, porte en effet sur le calcul des réductions, plus particulièrement sur les éléments à prendre en compte lors du calcul, tels que la gravité, l'étendue, la persistance et la répétition du non-respect constaté.

2. Sur la finalité du système de la conditionnalité

69. Dans l'arrêt Teglgaard, la Cour a jugé que la finalité du règlement nº 1782/2003 en matière de respect des règles de conditionnalité était de *lier* le paiement des aides directes au respect des règles en matière de terres, de production et d'activité agricole [38].

70. Il est constant que cette finalité a été maintenue dans le règlement nº 1306/2013, comme l'indique son considérant 53. Ainsi, ce considérant rappelle que les anciens règlements de base, le règlement nº 1782/2003 et le règlement nº 73/2009, ont établi le principe selon lequel le paiement intégral aux bénéficiaires doit être *lié* au respect des règles de gestion des terres, de production agricole et d'activité agricole.

71. À mon sens, et à l'instar de ce que la Cour a jugé dans l'arrêt Teglgaard, il peut être déduit de cette finalité que c'est l'*année de la survenance*, visée à l'article 97, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013, qui doit être utilisée comme base pour le calcul des réductions. En effet, seule cette année est apte à assurer dans tous les cas le lien entre le comportement de l'agriculteur et la sanction [39]. En revanche, la prise en compte de l'*année de constatation* pour calculer la réduction ne permet pas d'assurer ce lien de façon systématique. Il en va de même pour le principe de proportionnalité [40]. De surcroît, l'utilisation de l'*année de la survenance* correspond mieux aux principes de sécurité juridique et d'égalité de traitement [41].

72. Pour illustrer mon propos d'un exemple, j'estime que celui utilisé par l'avocate générale Sharpston dans ses conclusions dans l'affaire Teglgaard est pertinent [42] : si l'on suppose que des agriculteurs A, B, et C exploitent des fermes identiques et que chacun ait droit à une aide directe de 10 000 euros pour l'année 1. Ils commettent tous exactement la même violation des règles de conditionnalité au cours de l'année 1 mais les infractions ne sont pas découvertes cette année-là.

38 Voir arrêt Teglgaard, points 40 à 43, mentionnés aux points 47 et 48 des présentes conclusions.

39 Arrêt Teglgaard, points 40 à 43.

40 Voir arrêt Teglgaard, points 49 à 51.

41 Voir arrêt Teglgaard, points 48, 52 et 53.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, points 90 à 94.

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

74. Les infractions sont découvertes au cours de l'année 3. Les autorités nationales compétentes établissent dûment les « constatations » relatives au non-respect des exigences et adoptent des décisions réduisant l'aide directe pour chaque agriculteur sur une base de 3 % calculée sur le droit de chaque agriculteur à l'aide directe pour l'année 3.

75. En conséquence, l'agriculteur A (qui n'a pas demandé d'aide directe pour l'année 3, car il a cessé ses activités agricoles) est soumis à une réduction du montant des aides de 3 % × 0. Aucune sanction ne lui est donc infligée. L'agriculteur B, qui continue d'exploiter la même surface que durant l'année 1, et a droit à 10 000 euros d'aides directes au titre de l'année 3, se voit infliger une réduction sur le montant de ses aides directes de 3 % × 10 000 euros, soit 300 euros. La sanction qui lui est infligée est la même que celle qui lui aurait été infligée si l'année de la survenance de l'infraction avait été prise comme base de calcul pour la réduction de l'aide de 3 %. L'agriculteur C a étendu très substantiellement son exploitation et a droit à 100 000 euros d'aides directes pour l'année 3. En conséquence, sa sanction pour le non-respect de ses obligations au cours de l'année 1 est une réduction de 3 000 euros, appliquée au montant des aides directes à octroyer au titre de l'année 3.

76. On observe que le résultat de l'application de la méthode fondée sur l'*année de la constatation* aboutit à des sanctions très différentes pour les trois agriculteurs A, B et C (respectivement de 0 euro, 300 euros et 3 000 euros) pour *exactement la même violation des règles de conditionnalité* au cours de l'année 1. Or, un tel résultat n'est compatible ni avec la finalité du règlement nº 1306/2013, ni avec le principe de proportionnalité [43].

77. Au vu de ce qui précède, il convient, d'une part, de rejeter l'argument avancé par la Commission sur la finalité du règlement nº 1306/2013. Certes, il est vrai que les sanctions administratives sous forme de réductions de paiements doivent être dissuasives et effectives, ce qui ressort du considérant 57 du règlement nº 1306/2013. Cet objectif général ne peut toutefois pas, compte tenu de ce que je viens d'expliquer, justifier l'utilisation de l'année de la constatation pour le calcul des réductions. S'agissant, d'autre part, de l'argument avancé par les gouvernements néerlandais, allemand et suédois relatif au fait qu'il serait plus difficile en pratique d'utiliser l'année de la *survenance* comme base de calcul plutôt que l'année de la *constatation*, force est de conclure, même à supposer que cet argument soit correct, que de telles difficultés d'ordre administratif ou pratique ne sauraient être invoquées à l'appui d'une interprétation qui va à l'encontre de la finalité des dispositions concernées [44].

3. Sur la genèse des dispositions concernées

78. Le règlement nº 1306/2013 ayant été adopté *avant* que l'arrêt Teglgaard n'ait été rendu, le législateur n'a pas eu l'occasion d'indiquer explicitement s'il souhaitait maintenir ou modifier l'année sur laquelle il convient de calculer des réductions des paiements directs prévue par l'ancienne réglementation, telle qu'interprétée dans l'arrêt Teglgaard. Cela étant, aucun élément relatif à la genèse de l'article 97, paragraphe 1, et de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 ne permet, à mon sens, de considérer que le législateur a entendu modifier la réglementation sur ce point.

43 Voir arrêt Teglgaard points 43 et 49 à 51.

44 Voir, en ce sens, arrêt 21 février 1991, Allemagne/Commission (C-28/89, EU:C:1991:67, point 18), et conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Teglgaard et Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, points 60, 82 et 83).

79. En effet, s'agissant, en premier lieu, des considérants du règlement nº 1306/2013, je constate qu'ils n'évoquent pas la méthode de calcul des réductions. Rien dans les considérants du règlement nº 1306/2013 ne permet donc de considérer que le législateur a voulu modifier les règles antérieures sur ce point. Au contraire, à l'instar du gouvernement danois et du Parlement, j'estime que le considérant 57 du règlement nº 1306/2013 semble indiquer que le législateur *n'entendait pas* modifier les réglementations précédentes. Ainsi, il ressort de ce considérant relatif au système de conditionnalité que le règlement nº 1306/2013 vise « [d]ans un souci de cohérence [...] [à] *réunir* les dispositions pertinentes de l'Union dans un seul instrument juridique »[45], ce qui laisse entendre que le législateur ne souhaitait pas modifier le système de réduction en cas de non-respect des règles de conditionnalité.

80. S'agissant, en second lieu, des travaux préparatoires du règlement nº 1306/2013, je relève que, même si ces travaux faisaient ressortir la volonté du législateur de modifier la méthode de calcul des réductions, une telle intention ne pourrait pas, selon moi, être déterminante pour l'interprétation des dispositions concernées, dans la mesure où elle n'est nullement exprimée dans la réglementation elle-même, à savoir ni dans les dispositions, ni dans les considérants du règlement nº 1306/2013, ni dans la finalité des règles concernées[46].

81. Cela étant, et en tout état de cause, je n'estime pas, contrairement à la Commission, qu'il peut être déduit des travaux préparatoires de l'article 99 du règlement nº 1306/2013 que le législateur entendait modifier la méthode de calcul des réductions. Je rappelle que la Commission estime que c'est cette disposition, et non l'article 97, paragraphe 1, de ce règlement, qui règle l'année sur laquelle il convient de calculer des réductions des paiements directs.

82. À cet égard, je note qu'il est certes vrai que l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 a été modifié lors du processus législatif, puisque la version initiale de cette disposition dans la proposition de la Commission faisait référence à l'*année de la survenance*[47], alors que la version définitive de cette disposition fait référence à l'*année de la constatation*. Contrairement à ce que fait valoir la Commission, rien dans les travaux préparatoires ne permet toutefois d'en conclure que le législateur, par cette modification qui a été introduite lors des réunions trilogues sur proposition de la Commission[48], a souhaité modifier l'année pertinente pour le *calcul* des réductions par rapport à l'ancienne réglementation.

83. À l'appui de sa position, la Commission a fourni des documents *internes* qui permettraient de considérer que telle était son intention lorsqu'elle a proposé cette modification : elle était d'avis que le calcul des réductions relevait de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 et qu'il fallait utiliser non plus l'année de la *survenance,* mais celle de la *constatation,* au motif qu'il était trop difficile de déterminer l'année au cours de laquelle le non-respect des règles de conditionnalité survenait[49].

45 Souligné par mes soins. Je rappelle que, avant l'entrée en vigueur du règlement nº 1306/2013, les dispositions en matière de sanctions pour non-respect des règles de conditionnalité étaient prévues au règlement nº 73/2009 sur les aides directes aux agriculteurs. Lors de la réforme de la PAC, certaines dispositions communes aux différents types d'aides ont été intégrées dans le règlement nº 1306/2013 sur le financement de la PAC, qui est donc un règlement dit « horizontal ». C'est dans ce contexte que le législateur a intégré les règles en matière de conditionnalité dans le règlement nº 1306/2013.

46 Voir également, en ce sens, conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire BV (C-129/19, EU:C:2020:375, points 118 à 123), et dans l'affaire Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, points 61 à 63).

47 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune [COM(2011)628 final]. L'article 99, paragraphe 1, de ladite proposition se référait plus particulièrement à « l'année civile concernée ou les années concernées ». Comme cela est expliqué au point 56 des présentes conclusions, cette référence correspond à l'année de la survenance.

48 Les trois colégislateurs ont confirmé que la modification a été introduite lors des réunions trilogues sur proposition de la Commission.

49 Il ressort de ce document interne de la Commission daté du 15 mai 2013 relatif à l'article 99, paragraphe 1, de la proposition de règlement que « [t]he current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding ».

84. Toutefois, force est de constater avec le Parlement et le Conseil qu'aucun élément dans les travaux préparatoires (publics) du règlement nº 1306/2013 ne permet d'établir que ces deux colégislateurs avaient été informés de cette prétendue motivation et qu'ils l'avaient partagée en acceptant la modification [50]. Il s'ensuit que ledit document interne ne peut servir de source d'interprétation. Par ailleurs, comme le Parlement et le Conseil le relèvent, la modification proposée par la Commission pourrait s'expliquer par sa volonté d'assurer la cohérence avec le contenu de l'ancienne disposition relative à l'imputation, à savoir l'article 70, paragraphe 8, sous a), du règlement d'application nº 1122/2009.

85. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, je conclus que le législateur *n'a pas* entendu modifier la méthode de calcul des réductions au titre du règlement nº 1306/2013.

4. Conclusion sur l'interprétation du règlement nº 1306/2013

86. Il ressort de l'ensemble des considérations précédemment exposées que l'article 97, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 doit être interprété en ce sens que les réductions des paiements 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 ce non-respect est *survenu*, tandis que l'article 99, paragraphe 1, de ce règlement doit être interprété en ce sens que les réductions des paiements directs ainsi calculées sont *imputées* sur les paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle ledit non-respect est *constaté*.

E. Sur l'interprétation du règlement d'exécution nº 809/2014

87. S'agissant de l'article 73, paragraphe 4, sous a), du règlement d'exécution nº 809/2014, je constate que le libellé de cette disposition est en substance identique à celui de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013. En tant que disposition du règlement d'application, l'article 73, paragraphe 4, sous a), du règlement d'exécution nº 809/2014 doit dès lors être interprété conformément à l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013. Il s'ensuit que l'article 73, paragraphe 4, sous a), du règlement d'exécution nº 809/2014 doit également être interprété en ce sens que les réductions des paiements directs sont *imputées* sur les paiements perçus ou à percevoir au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect des règles de conditionnalité est *constaté* [51].

V. Conclusion

88. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précédent, je propose à la Cour de répondre à la question posée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) comme suit :

1) L'article 97, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 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) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE)

50 À ma connaissance, et comme l'ont fait valoir le Conseil et le Parlement, la modification est uniquement mentionnée dans deux documents publics du Conseil. Toutefois, aucune intention du législateur quant à l'introduction d'une modification ne peut en être déduite. Dans le premier document, portant la référence 10204/13 ADD1 et daté du 7 juin 2013, le commentaire relatif à l'article 99, paragraphe 1, indique : « Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding ». Comme je l'ai expliqué au point 61 des présentes conclusions, le terme « appliquer » (« applied » en langue anglaise) peut signifier tant le calcul que l'imputation de la réduction. Dans le second document, portant la référence 10204/13 REV et daté du 14 juin 2013, ce commentaire est remplacé par le libellé de l'article 99, paragraphe 1, tel qu'il a été adopté, ce qui ne permet pas non plus de cerner la motivation du législateur.

51 Le fait que la Commission, lors de l'adoption de l'article 73, paragraphe 4, sous a), du règlement d'exécution nº 809/2014, était apparemment d'avis que l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 portait non pas sur l'imputation, mais sur le calcul de la réduction explique que cette disposition se borne à reproduire le contenu de l'article 99, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013.

nº 814/2000, (CE) nº 1200/2005 et nº 485/2008 du Conseil, doit être interprété 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 ce non-respect est survenu.

2) L'article 99, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 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) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1200/2005 et nº 485/2008 du Conseil, et l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement d'exécution (UE) nº 809/2014 de la Commission, du 17 juillet 2014, établissant les modalités d'application du règlement (UE) nº 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil 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 ainsi calculées sont imputées sur les paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect des règles de conditionnalité est constaté.