Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 16 septembre 2015 [1]

Affaire C-330/14

Gergely Szemerey
contre
Miniszterelnökséget vezető miniszter

[demande de décision préjudicielle formée par le Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal des affaires administratives et du travail de Gyula (Hongrie)]

«Renvoi préjudiciel — Recevabilité — Politique agricole commune — Régimes de soutien direct — Système intégré de gestion et de contrôle — Réductions et exclusions en cas de non-respect des règles en matière d'admissibilité et de conditionnalité — Non-respect, par l'agriculteur, de l'obligation de fournir un certificat relatif à une espèce végétale rare — Proportionnalité — Pratique administrative — Force majeure»

1. Dans la procédure au principal, un agriculteur a omis de joindre un certificat relatif à une espèce végétale rare – exigé par la législation nationale – à sa demande de paiement d'une aide agroenvironnementale. Ce certificat est nécessaire pour que la demande d'aide particulière pour la culture d'une espèce végétale rare soit recevable. Par la suite, les autorités compétentes ont reconnu une situation de force majeure, étant donné que des conditions météorologiques difficiles ont rendu impossible l'ensemencement de ces espèces végétales. Néanmoins, la demande de paiement a été rejetée dans son intégralité et l'agriculteur s'est vu infliger une sanction administrative devant être exécutée au cours des trois années suivantes. Cette décision a essentiellement sanctionné le fait que l'agriculteur n'avait pas fourni de certificat dans le délai imparti.

2. Dans ce contexte, il est demandé à la Cour de clarifier deux questions. La première concerne l'importance de la marge de manœuvre dont doivent bénéficier les États membres lors de la mise en place de mécanismes destinés à assurer un contrôle effectif des régimes d'aide à l'agriculture. La seconde question, qui résulte logiquement de la première, porte sur la compatibilité, avec les règles pertinentes de la législation de l'Union en matière agricole, de l'imposition d'une sanction applicable à la demande tout entière.

1 — Langue originale: l'anglais.

I – Cadre juridique

A – *Droit de l'Union*

1. Règlement (CE) nº 1698/2005 [2]

3. Conformément à son article 1er, le règlement nº 1698/2005 établit, entre autres, les règles générales pour le soutien de l'Union européenne en faveur du développement rural financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

4. Les objectifs du règlement sont mis en œuvre par des mesures prévues dans les quatre axes définis au titre IV de celui-ci. L'axe 2 consiste dans des mesures visant à améliorer l'environnement et l'espace rural. Dans ce contexte, l'article 36, sous a), iv), prévoit que l'aide, dans le cadre de cet axe, concerne des mesures axées sur l'utilisation durable des terres agricoles grâce (entre autres) aux paiements agroenvironnementaux.

5. L'article 39 du règlement concerne les paiements agroenvironnementaux. Les paragraphes 2 et 3 de cet article prévoient que les États membres accordent ces paiements aux agriculteurs qui prennent volontairement des engagements en faveur de l'agroenvironnement. Ne sont concernés que les engagements qui dépassent les normes obligatoires fixées par la législation de l'Union et les exigences minimales pour les engrais et les produits phytosanitaires et les autres exigences obligatoires appropriées établies par la législation nationale.

6. L'article 74, paragraphe 1, du règlement nº 1698/2005 prévoit que les États membres prennent toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union.

2. Règlement (CE) nº 1975/2006 [3]

7. Conformément à son article 1er, le règlement nº 1975/2006 définit les modalités de mise en œuvre des procédures en matière de contrôle et de conditionnalité pour les mesures cofinancées de soutien au développement rural établies en application du règlement nº 1698/2005.

8. L'article 4 concerne les demandes d'aide et les demandes de paiement. Il prévoit:

«1. Sans préjudice des dispositions particulières du présent règlement, les États membres prévoient des procédures adéquates pour le dépôt des demandes d'aide.

[…]

3. Les demandes d'aide et les demandes de paiement peuvent être adaptées à tout moment après leur dépôt en cas d'erreur manifeste admise par l'autorité compétente.»

2 — Règlement du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 473/2009 du Conseil, du 25 mai 2009 (JO L 144, p. 3).

3 — Règlement de la Commission du 7 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 368, p. 74), tel que modifié par le règlement (CE) nº 484/2009 de la Commission, du 9 juin 2009 (JO L 145, p. 25).

9. L'article 5 expose les principes de contrôle généraux. Aux termes de cet article:

«1. Sans préjudice des dispositions particulières du présent règlement, les États membres s'assurent que tous les critères d'admissibilité fixés par la législation communautaire ou nationale ou par les programmes de développement rural peuvent être contrôlés au moyen d'un ensemble d'indicateurs vérifiables qu'il leur appartient d'instituer.

[…]

3. Sans préjudice des dispositions particulières, aucun paiement ne sera effectué en faveur de personnes au sujet desquelles il est établi qu'elles ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de tels paiements et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien.»

10. L'article 10 fait partie du chapitre II, intitulé «Contrôles, réductions et exclusions». Sous le titre «Principes généraux», il prévoit:

«1. Les demandes d'aide et les demandes de paiement sont contrôlées de façon à garantir la vérification efficace du respect des conditions d'octroi de l'aide.

2. Les États membres définissent les méthodes et les moyens adéquats pour vérifier les conditions d'octroi de l'aide pour chaque mesure d'aide.

3. Les États membres utilisent le système intégré de gestion et de contrôle (ci-après dénommé 'SIGC') prévu au titre II, chapitre 4, du règlement (CE) nº 1782/2003.

4. Les critères d'admissibilité sont vérifiés au moyen de contrôles administratifs et de contrôles sur place.

5. Le respect de la conditionnalité est vérifié au moyen de contrôles sur place et, le cas échéant, de contrôles administratifs.

[…]»

11. L'article 11 porte sur les contrôles administratifs. Le paragraphe 1 est rédigé comme suit:

«Des contrôles administratifs sont effectués pour toutes les demandes d'aide et toutes les demandes de paiement et couvrent tous les éléments qu'il est possible et opportuns [sic] de contrôler par des moyens administratifs. Les procédures garantissent l'enregistrement des activités de contrôle, des résultats des vérifications et des mesures prises à l'égard des anomalies constatées.»

12. L'article 18, intitulé «Réductions et exclusions en cas de non-respect des critères d'admissibilité», est libellé comme suit:

«1. En cas de non-respect de tout engagement lié à l'octroi de l'aide, à l'exclusion des engagements relatifs à la taille de la surface ou au nombre d'animaux déclarés, l'aide demandée sera réduite ou refusée.

2. L'État membre détermine le montant de la réduction de l'aide, en particulier en fonction de la gravité, de l'étendue et du caractère persistant du manquement constaté.

La gravité du non-respect dépend notamment de l'ampleur des conséquences qu'il entraîne eu égard à la finalité des critères non respectés.

L'étendue du non-respect dépend notamment de son effet sur l'ensemble de l'opération.

Le caractère persistant d'un cas de non-conformité dépend notamment de la durée pendant laquelle ses effets se font sentir ou des possibilités d'y mettre un terme par la mobilisation de moyens raisonnables.

3. Si le non-respect résulte d'irrégularités commises intentionnellement, le bénéficiaire est exclu de la mesure considérée pendant l'année civile en cause ainsi que la suivante.

[…]»

3. Règlement (CE) nº 1122/2009[4]

13. Le règlement nº 1122/2009 prévoit les modalités d'application nécessaires pour la mise en œuvre de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle mis en place par le chapitre 4 du titre II du règlement (CE) nº 73/2009[5], et pour la mise en œuvre de la conditionnalité prévue aux articles 85 unvicies et 103 septvicies du règlement (CE) nº 1234/2007[6]. Conformément à l'article 87 du règlement nº 1122/2009, le règlement s'applique aux demandes d'aides introduites au titre des campagnes de commercialisation ou des périodes de référence des primes commençant à compter du 1er janvier 2010.

14. Le règlement nº 1122/2009 a remplacé le règlement (CE) nº 796/2004[7]. Conformément aux articles 7 et 8 du règlement nº 1975/2006, lus en combinaison avec le tableau de correspondance figurant à l'annexe II du règlement nº 1122/2009, les articles 14, 23 et 75 du règlement nº 1122/2009 s'appliquent mutatis mutandis aux situations régies par le règlement nº 1975/2006.

15. L'article 14 du règlement nº 1122/2009 concerne les modifications apportées à la demande unique. Le paragraphe 1 de cet article est libellé comme suit:

«Après l'expiration du délai de présentation de la demande unique, des parcelles agricoles individuelles ou des droits au paiement individuels peuvent être ajoutés à la demande unique, pour autant que les exigences prévues par les régimes d'aide concernés soient respectées.

Des modifications relatives à l'utilisation ou au régime d'aide concernant des parcelles agricoles, ou aux droits au paiement déjà déclarés dans la demande unique peuvent être apportées selon les mêmes conditions.

Lorsque les modifications visées au premier et au deuxième alinéa ont une incidence sur des documents justificatifs ou sur des contrats à présenter, les modifications afférentes à ces documents ou à ces contrats sont également autorisées.»

4 — 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 L 316, p. 65).

5 — 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 L 30, p. 16).

6 — Règlement du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) (JO L 299, p. 1).

7 — 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 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 (JO L 141, p. 18), tel que modifié.

16. L'article 23 du règlement concerne les dépôts tardifs. Le paragraphe 1 prévoit:

«Sauf en cas de force majeure et dans des conditions exceptionnelles visées à l'article 75, l'introduction d'une demande d'aide au titre du présent règlement après la date limite applicable entraîne une réduction de 1 % par jour ouvrable des montants auxquels l'agriculteur aurait eu droit si la demande avait été déposée dans le délai imparti.

Sans préjudice de toute mesure particulière à prendre par les États membres en vue d'assurer la présentation de tout document justificatif en temps utile pour permettre l'organisation et la réalisation de contrôles efficaces, le premier alinéa s'applique aussi aux documents, contrats ou déclarations qui doivent être transmis à l'autorité compétente en application des articles 12 et 13 si ces documents, contrats ou déclarations sont constitutifs de l'admissibilité au bénéfice de l'aide concernée. Dans ce cas, la réduction est appliquée au montant payable au titre de l'aide concernée.

Lorsque le retard dépasse 25 jours civils, la demande est considérée comme irrecevable.»

17. L'article 58 du règlement nº 1122/2009 prévoit les règles devant être appliquées en cas de surdéclaration. Cet article est libellé de manière suivante:

«S'agissant d'un groupe de cultures, si la superficie déclarée au titre de l'un ou l'autre régime d'aide 'surfaces' […] est supérieure à la superficie déterminée conformément à l'article 57 du présent règlement, le montant de l'aide est calculé sur la base de la superficie déterminée, réduite du double de la différence constatée, si celle-ci dépasse 3 % ou deux hectares, mais n'excède pas 20 % de la superficie déterminée.

Lorsque la différence constatée excède 20 % de la superficie déterminée, aucune aide 'surfaces' n'est accordée pour le groupe de cultures considérée.

Si la différence excède 50 %, l'agriculteur est également pénalisé à concurrence d'un montant égal au montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée conformément à l'article 57 du présent règlement. […] S'il ne peut être entièrement recouvré conformément audit article au cours des trois années civiles suivant celle de la constatation, le solde est annulé.»

18. L'article 75 porte sur la force majeure et les circonstances exceptionnelles. Il prévoit:

«1. Lorsqu'un agriculteur n'a pas été en mesure de respecter ses engagements en raison d'un cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles […] le droit à l'aide lui reste acquis pour la surface ou les animaux admissibles au moment où le cas de force majeure ou les circonstances exceptionnelles sont intervenus. En outre, lorsque la non-conformité résultant de ces cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles concerne la conditionnalité, la réduction correspondante n'est pas appliquée.

2. Les cas de force majeure et les circonstances exceptionnelles […] sont notifiés par écrit à l'autorité compétente et les preuves y afférentes sont apportées à la satisfaction de celle-ci dans un délai de dix jours ouvrables à partir du jour où l'agriculteur est en mesure de le faire.»

B – *Droit hongrois*

19. L'article 29, paragraphe 3, de l'arrêté n° 61/2009[8] stipule que, lorsque des plantes arables rares sont considérées comme présentant une importance considérable du point de vue génétique et de la conservation des cultures au sens de l'annexe 12 ou 13 de l'arrêté n° 61/2009, la personne éligible à l'aide a droit au montant de l'aide particulière à condition que l'autorité compétente certifie que l'espèce végétale en cause est une plante au sens desdites annexes.

20. L'article 55, paragraphe 4, de l'arrêté n° 61/2009 précise par ailleurs que, lorsqu'il est établi lors d'un contrôle sur place que la personne éligible à l'aide n'est pas en possession du certificat visé à l'article 29, paragraphe 3, dudit arrêté, la totalité du montant de l'aide est refusée pour une campagne de commercialisation s'agissant de la parcelle concernée.

21. En vertu de l'article 16, paragraphe 2, de l'arrêté n° 31/2010[9], l'article 43 de l'arrêté n° 61/2009 a été complété par le paragraphe 6. Ce texte prévoit que, en cas de production d'une plante rare, il y a lieu de joindre à la demande de paiement le certificat relatif à l'espèce végétale rare, visé à l'article 29, paragraphe 3, de l'arrêté n° 61/2009. La nouvelle disposition est entrée en vigueur le 31 mars 2010.

II – Faits à l'origine du litige et questions préjudicielles

22. Les circonstances de fait suivantes peuvent être déduites de la décision de renvoi.

23. Le 26 juillet 2009, M. Szemerey a introduit une demande d'aide à l'agriculture. L'autorité compétente a fait droit à la demande le 21 janvier 2010. Par ailleurs, le 16 mai 2010, M. Szemerey a introduit une demande unique au titre des aides «surfaces» dans le cadre d'un programme de cultures arables écologiques.

24. Plus spécifiquement, après avoir modifié sa demande en date du 31 mai 2010, M. Szemerey a demandé le paiement d'une aide à l'agriculture et à la gestion de l'environnement pour un montant correspondant à 52,9 hectares. Dans ce contexte, il a également introduit une demande d'aide prioritaire – ouvrant droit à une augmentation de l'aide versée par ailleurs – pour un montant correspondant à 29,69 hectares (sur un total de 52,9 hectares) en vue de la culture d'une espèce végétale arable rare, menacée, présentant un intérêt marquant du point de vue génétique et de la conservation des cultures. C'est pourquoi M. Szemerey avait acheté des semences de mélilot blanc (Melilotus alba Medik) et de trèfle hybride (Trifolium hybridum L.).

25. Au printemps et au début de l'été 2010, le semis de ces espèces végétales rares a notamment été empêché par des inondations. C'est pourquoi M. Szemerey a introduit deux déclarations de force majeure: la première le 29 juin 2010 et la seconde le 28 juillet 2010. Conformément aux instructions des autorités hongroises, M. Szemerey a également changé le code d'exploitation de la surface concernée en «surface mise en jachère». Le 30 septembre 2010, la déclaration de force majeure a été acceptée par les autorités compétentes.

8 — Arrêté du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, du 14 mai 2009, établissant les conditions détaillées relatives au dépôt d'une demande d'aide à l'agriculture et à la gestion de l'environnement introduite dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural [Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételéről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet].

9 — Arrêté du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, du 30 mars 2010, portant modification de l'arrêté n° 61/2009 établissant les conditions détaillées relatives au dépôt d'une demande d'aide à l'agriculture et à la gestion de l'environnement introduite dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural, ainsi que d'autres arrêtés ministériels relatifs à des aides demandées dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural [Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételéről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módosításáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet].

26. Le 19 mars 2011, tout en reconnaissant une situation de force majeure, l'autorité compétente a rejeté l'intégralité de la demande de paiement de M. Szemerey et imposé une sanction administrative de 2 483 953 forints hongrois (HUF) devant être recouvrée sur la somme de l'aide établie dans la procédure initiée pour les demandes «surfaces» de l'intéressé introduites au cours des trois années suivantes. M. Szemerey a introduit un recours contre cette décision au regard de la sanction imposée.

27. Le 13 janvier 2012, le Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Bureau central de l'Office de l'agriculture et du développement rural, ci-après l'«Office») a confirmé la décision au motif que M. Szemerey n'avait pas déposé le certificat relatif à l'espèce végétale rare, qui aurait dû être déposé le 15 mai 2010 (c'est-à-dire au moment de l'introduction de la demande de paiement) et, au plus tard, le 9 juin 2010. Dans ce contexte, l'Office a signalé par ailleurs qu'il n'était pas possible de régulariser l'absence de dépôt de documents qui certifient les données figurant dans la demande. C'est pourquoi l'Office a décidé que M. Szemerey n'était pas éligible à l'aide particulière pour des espèces végétales rares et que la surface des parcelles utilisée pour ces espèces, prise en compte pour déterminer le droit au paiement, était par conséquent considérée comme s'élevant à 0 hectare. Comme la surdéclaration qui en a résulté concernait plus de 50 % de la surface déterminée, l'Office s'est fondé sur l'article 58 du règlement nº 1122/2009 pour imposer une sanction.

28. M. Szemerey a introduit un recours contre cette décision devant le Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal des affaires administratives et du travail de Gyula, Hongrie). Comme cette juridiction a eu des doutes quant à la compatibilité de la législation nationale en cause avec le droit de l'Union, elle a décidé de surseoir à statuer et de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour:

«1) Convient-il d'interpréter le principe de flexibilité et de possibilité de modification au sens du [considérant 20 du règlement nº 796/2004], du [considérant 27] du même règlement, ou des [considérants 18, 23 et 26 du règlement nº 1122/2009] en ce sens qu'est contraire à ces derniers une réglementation d'un État membre qui prévoit, en cas de production d'une espèce végétale rare, de joindre à la demande de paiement un certificat relatif à la plante rare, compte tenu de la pratique administrative qui ne permet de demander un certificat qu'avant l'introduction de la demande de paiement, entre le 2 et le 15 avril, et qui ne permet de le joindre qu'en même temps que l'introduction de la demande unique, et que cette réglementation ne permet pas de rectifier l'erreur entachant la demande qui découle de l'absence du certificat?

2) [Cette réglementation] est-elle compatible avec l'obligation incombant aux États membres de ne pas compromettre les objectifs de la politique agricole commune, ou peut-on affirmer que les demandes d'aide des producteurs de plantes rares au titre de l'ordre juridique de l'Union sont devenues impossibles, excessivement difficiles ou imprévisibles en 2010, lors du changement de réglementation (amendement introduit par l'article 43, paragraphe 6, de [l'arrêté nº 61/2009], mis en œuvre par [l'arrêté nº 31/2010])?

3) La pratique administrative consistant à infliger, à défaut de certificat relatif à une plante rare, une sanction pour l'ensemble de la demande pour surdéclarations sans apprécier le caractère intentionnel, la négligence et les circonstances, alors que la demande de paiement satisfait par ailleurs les conditions d'aide pour l'ensemble de la parcelle, l'agriculteur produisant la plante déclarée sur la surface déclarée, est-elle contraire au [considérant 57 du règlement nº 796/2004], au [considérant 75 du règlement nº 1122/2009], et surtout au principe de proportionnalité?

4) Les clauses d'exonération visées [au considérant 67 ou 71 du règlement nº 796/2004] ou au [considérant 75 du règlement nº 1122/2009] sont-elles applicables si l'agriculteur invoque la pratique administrative contradictoire ou non conforme en tant que circonstance exceptionnelle et qu'il cherche à établir que sa faute a été totalement, ou partiellement, causée par la pratique de l'autorité administrative?

5) La notification acceptée d'un cas de force majeure concernant la perte de l'ensemble de la production (ensemencement) de l'agriculteur est-elle assimilable aux données correctes visées au [considérant 67 du règlement nº 796/2004] ou au [considérant 93 du règlement nº 1122/2009], qui dispensent l'agriculteur de joindre le certificat relatif à la culture d'une plante rare, de sorte que l'ensemble de la demande échappe aux sanctions?»

29. Des observations écrites ont été soumises par M. Szemerey, l'Office, par les gouvernements hongrois et grec, ainsi que par la Commission européenne, parties qui ont toutes, à l'exception du gouvernement grec, été entendues en leurs plaidoiries lors de l'audience du 24 juin 2015.

III – Analyse

A – *Observations préliminaires*

30. Tout d'abord, il convient de garder à l'esprit que la juridiction de renvoi a déféré plusieurs questions préjudicielles à la Cour qui font toutes référence à des *considérants* des règlements nº 796/2004 et nº 1122/2009 et non pas aux dispositions juridiquement contraignantes de ces textes. Plus encore, les questions préjudicielles déférées ne comportent aucune mention des règlements nº 1698/2005 et nº 1975/2006 concernant le Feader, qui fournissent le cadre juridique pour le traitement des problèmes qui sous-tendent la décision de renvoi. Enfin, la décision de renvoi ne contient aucune réponse à certaines questions cruciales relevant du contexte national tant sur le plan juridique que sur le plan factuel.

31. Même si l'on peut le déplorer à de nombreux égards, ce fait ne suffit pas pour constater l'irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle en cause [10]. Cette conclusion découle de l'esprit de coopération inhérent à la procédure prévue à l'article 267 TFUE. Ainsi que la Cour l'a relevé à de nombreuses reprises, il lui appartient, à cet égard, d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments de ce droit qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige [11].

32. Cela dit, je profite de cette occasion pour souligner l'importance de la fourniture d'un cadre d'analyse clairement défini (tant au niveau juridique qu'au niveau factuel) dans la décision de renvoi. Un tel cadre est nécessaire non pas seulement pour faciliter la tâche de la Cour, mais également pour garantir à tous ceux qui souhaitent présenter des observations la possibilité de le faire [12]. En effet, les observations présentées dans la présente affaire illustrent clairement le fait que l'absence d'un tel cadre peut non seulement entraîner des confusions au niveau du cadre légal applicable, mais également au niveau des constatations de fait figurant dans la décision de renvoi.

33. Le fait que la juridiction de renvoi ne se soit pas référée aux dispositions pertinentes du droit de l'Union ne fait, à mon avis, pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, comme l'exige la jurisprudence [13]. Dans la présente espèce, malgré les faiblesses de la décision de renvoi évoquées ci-dessus, l'on peut assez facilement déduire de celle-ci les questions sur lesquelles la juridiction de renvoi aimerait être éclairée.

10 — Voir, sur les limites de la recevabilité, les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Gullotta et Farmacia di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, spécialement point 20.

11 — Voir arrêt récent Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, point 26 et jurisprudence citée. Voir également, parmi de nombreux autres, arrêt Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, point 40 et jurisprudence citée.

12 — Voir, notamment, ordonnance Viacom, C-190/02, EU:C:2002:569, point 14 et jurisprudence citée.

13 — Voir, notamment, arrêt Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, point 37 et jurisprudence citée.

34. Selon moi, la demande d'éclaircissement de la juridiction de renvoi a, en réalité, pour objet deux questions. La première porte sur la marge de manœuvre, ou plutôt sur les limites de celle-ci, dont bénéficient les États membres lors de l'élaboration des mécanismes de contrôle des régimes d'aide. La seconde porte sur les conséquences appropriées d'une demande de paiement incomplète dans le cadre d'un régime d'aide spécifique.

35. Je procéderai à l'examen de ces deux questions de manière successive. Comme je l'ai indiqué dans des conclusions précédentes [14], il ne faut pas oublier que l'agriculture constitue une activité professionnelle. Il convient de tenir compte de ce fait lors de l'interprétation et de l'application de la législation de l'Union en matière agricole.

B – *Obligation d'assurer un contrôle effectif des régimes d'aide*

36. Les deux premières questions préjudicielles, que j'examinerai de manière conjointe, concernent la compatibilité, avec le droit de l'Union, d'une législation nationale qui exige d'un agriculteur qu'il fournisse, au moment de la demande de paiement, un certificat relatif à l'espèce végétale rare sur laquelle est fondée la demande (le paiement d'une aide prioritaire). À cet égard, l'Office et le gouvernement hongrois ont maintenu lors de l'audience qu'il est possible de demander la délivrance des certificats indépendamment de la question de savoir si les plantes en question ont été semées. Ils ont assuré par ailleurs que le certificat vise à identifier l'espèce végétale rare qui justifie l'aide particulière et donc à faciliter la tâche des autorités lorsqu'elles déterminent l'admissibilité à cette aide particulière.

37. À titre préliminaire, il ne fait aucun doute que c'est aux États membres qu'il appartient d'assurer le contrôle effectif des régimes d'aide. En fait, ils sont obligés de le faire. C'est ce qui résulte clairement de l'article 74 du règlement nº 1698/2005 et de l'article 5, paragraphe 1, du règlement nº 1975/2006. Il découle de ces dispositions que les États membres doivent, d'une part, prendre toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour assurer une protection efficace des intérêts de l'Union. À cet égard, les États membres doivent, d'autre part, s'assurer que les critères d'admissibilité relatifs aux différents types d'aides peuvent être contrôlés au moyen d'un ensemble d'indicateurs vérifiables qu'il leur appartient d'instituer. Cela est nécessaire afin d'éviter les abus.

38. Les États membres jouissent cependant d'un pouvoir discrétionnaire dans leurs décisions relatives à la réalisation spécifique de contrôles – contrôles administratifs ou contrôles sur place – qui doivent garantir la vérification efficace du respect des conditions d'octroi de l'aide. C'est ce qui ressort de l'article 10 du règlement nº 1975/2006.

39. Dans la présente espèce, il semble y avoir peu de doute quant au fait que l'exigence, en vertu de la législation nationale, de fournir le certificat au moment de la demande de paiement est destinée à permettre aux autorités compétentes de vérifier, ex ante, que les conditions pour l'octroi d'un soutien dans le contexte d'un régime d'aide spécifique sont remplies. En ce sens, l'exigence contribue à l'efficacité des contrôles administratifs et à la vérification que le bénéficiaire est éligible à l'aide à l'agriculture et à la gestion de l'environnement en cause. C'est pourquoi l'exigence de fournir un certificat relatif à l'espèce végétale rare au moment de la demande s'avère pleinement compatible avec le droit de l'Union. Tel est le cas notamment parce qu'elle est destinée à garantir l'efficacité des contrôles effectués par les autorités compétentes, comme le législateur l'exige à l'article 74 du règlement nº 1698/2005.

14 — Voir point 71 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Demmer, C-684/13, EU:C:2015:131.

40. De plus, il résulte du dossier et des plaidoiries de l'Office et du gouvernement hongrois lors de l'audience que la législation nationale permet en fait aux bénéficiaires de fournir le certificat en cause jusqu'à 25 jours civils après la date limite pour la demande de paiement de l'aide pour une année donnée (à savoir le 9 juin). Cela apparaît comme étant parfaitement conforme à l'article 23 du règlement nº 1122/2009 qui permet au bénéficiaire soit d'introduire la demande après l'expiration de la date limite pour le dépôt de celle-ci, soit de compléter la demande après l'introduction de celle-ci. La réduction qui est appliquée en vertu de l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 1122/2009 est une réduction de 1 % par jour ouvrable des montants auxquels l'agriculteur aurait eu droit si la demande et les documents à l'appui avaient été soumis dans le délai imparti. Dans ce cas, la réduction est appliquée au montant devant être versé au titre de l'aide en question. Si le retard dépasse 25 jours civils, la demande est considérée comme irrecevable.

41. Il me semble que cette disposition, qui prévoit un délai de grâce pour l'introduction de la demande de paiement (conformément à l'article 14 du règlement nº 1122/2009), relève de la flexibilité à laquelle fait également référence la juridiction de renvoi. Vu sous cet angle, je ne vois pas pourquoi les dispositions nationales pertinentes, relatives au dépôt du certificat en cause, seraient incompatibles avec le droit de l'Union.

42. Il y a cependant deux autres questions qui doivent également être examinées.

43. La première question porte sur le point de savoir si, en 2010, il était possible d'obtenir un certificat et, par conséquent, une aide particulière. Compte tenu de l'approche stricte adoptée par la Cour s'agissant de l'obligation des États membres de garantir l'efficacité du contrôle des régimes d'aide [15], c'est uniquement à titre exceptionnel qu'une mesure destinée à garantir des contrôles efficaces devrait être considérée comme allant à l'encontre du principe de proportionnalité. Tel ne serait le cas que dans l'hypothèse où il serait pratiquement impossible – ou, pour le moins, excessivement difficile – de bénéficier d'une aide.

44. À cet égard, M. Szemerey affirme que le certificat ne peut être obtenu que pour des plantes déjà semées et que, pour obtenir le certificat en question, il faut avoir introduit une demande en ce sens au plus tard le 15 avril. Il fait valoir que, du fait de l'effet cumulé de ces circonstances, il est impossible, ou, pour le moins, excessivement difficile, pour un agriculteur de bénéficier de l'aide particulière, et notamment pour les espèces végétales qui peuvent être semées après le mois de mars [16]. Si tel était le cas, cela signifierait, à mon avis, que les modalités pour la mise en œuvre de la législation nationale pertinente, applicables à l'année 2010, ne sauraient résister à un examen à la lumière du principe de proportionnalité.

45. Cependant, il me semble qu'il serait erroné de tirer une telle conclusion dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi constaterait que l'Office et le gouvernement hongrois ont dit vrai en faisant valoir les éléments suivants.

46. En fait, au vu des explications fournies par ces parties lors de l'audience, il apparaît que le certificat en cause peut, en réalité, être obtenu avant que les plantes ne soient semées (étant donné qu'il se limite simplement à attester le caractère rare de la variété végétale en question au sens de la législation nationale pertinente). De plus, aucune date limite n'est prescrite par la législation nationale pour l'introduction d'une demande de certificat, l'unique exigence étant que l'agriculteur joigne le certificat à la demande de paiement (la date du 15 avril est purement indicative). Si tel est le cas, je ne vois

15 — À cet égard, les obligations des États membres ont été interprétées de manière stricte par la jurisprudence qui exige des contrôles efficaces et adéquats. Voir, par analogie, arrêt Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, points 21 à 23 et jurisprudence citée.

16 — Les parties ne sont pas non plus d'accord sur la date à laquelle l'espèce végétale que M. Szemerey avait l'intention de semer (à savoir le mélilot blanc) aurait dû être semée en vertu des normes professionnelles.

aucune raison de penser que les exigences relatives au dépôt d'un certificat pour des espèces végétales rares pourraient être considérées comme étant disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi, à savoir la garantie d'un contrôle ex ante efficace. Il appartient cependant à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas.

47. La deuxième question, étroitement liée à la première, concerne le principe de sécurité juridique. M. Szemerey a également fait valoir – et il semble que son point de vue soit partagé par la juridiction de renvoi – que la législation pertinente avait été modifiée de manière subreptice, ne laissant aux bénéficiaires qu'un délai d'environ deux semaines (du 31 mars 2010 au 15 avril 2010) pour s'adapter aux nouvelles exigences. En effet, en vertu des règles en vigueur précédemment, le certificat pouvait également être fourni à un stade ultérieur, au cours des contrôles sur place (qui, selon l'Office, pouvaient avoir lieu au plus tôt le 10 juin).

48. Même si c'est à la juridiction de renvoi qu'il appartient de vérifier si l'amendement législatif – ou plutôt les modalités de son entrée en vigueur pour ce qui concerne l'année 2010 – va à l'encontre des exigences de sécurité juridique [17], je voudrais néanmoins relever ce qui suit.

49. Premièrement, l'exigence d'un certificat pour des espèces végétales rares n'est pas nouvelle: seule la date à laquelle il devait être fourni aux autorités a changé. Deuxièmement, l'agriculteur pouvait apparemment obtenir le certificat avant d'avoir effectivement semé les plantes rares en question. Troisièmement, il n'y avait pas d'obligation légale de demander le certificat au plus tard le 15 avril [18]. À cet égard, le gouvernement hongrois a précisé lors de l'audience que, si un agriculteur souhaite s'assurer qu'il est en possession du certificat en question à la date à laquelle il introduit sa demande d'aide, cette date est de facto la dernière date à laquelle il est possible d'introduire une demande en vue de la délivrance d'un certificat (dans la mesure où l'agriculteur veut éviter toute forme de déduction). Cela signifie que, pour l'année 2010, le délai pour demander un certificat a été légèrement raccourci (25 jours) par rapport à l'année précédente. À mon avis, cela ne pose pas de problème du point de vue de la sécurité juridique.

50. Au vu de ce qui précède, j'en conclus que les règlements nº 1698/2005 et nº 1975/2006, lus en combinaison avec le règlement nº 1122/2009, ne s'opposent pas, en principe, à une disposition nationale, en vertu de laquelle, en cas de production d'une espèce végétale rare, le certificat relatif à la plante rare doit être joint à la demande de paiement.

C – *Absence de dépôt du certificat et sanctions appropriées*

51. Les troisième, quatrième et cinquième questions préjudicielles concernent essentiellement la proportionnalité de la sanction infligée en raison de l'absence de dépôt du certificat en question.

52. Les parties sont en désaccord concernant plusieurs éléments décisifs qui sous-tendent l'affaire pendante devant la juridiction de renvoi. Pour des raisons évidentes, la vérification de l'exactitude des affirmations faites par les parties incombe à la juridiction de renvoi.

53. À titre de rappel: M. Szemerey affirme qu'il n'a pas pu obtenir le certificat en question en raison du fait que l'ensemencement était impossible et qu'il a introduit une demande en vue de la reconnaissance d'un cas de force majeure aussi tôt que possible. Il fait valoir par ailleurs que, en raison des délais applicables (vu le changement intervenu dans la législation dans le sens de l'obligation de déposer le certificat en même temps que la demande), il était pratiquement impossible d'obtenir le certificat en vue de le déposer en même temps que la demande de paiement.

17 — Ordonnance Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, point 32 et jurisprudence citée.

18 — Voir point 46 des présentes conclusions concernant la possibilité, pour l'agriculteur, d'obtenir un certificat sans ensemencement et concernant la date limite non contraignante du 15 avril.

54. L'Office, en revanche, fait valoir que l'ensemencement n'était pas une condition préalable pour l'obtention du certificat et que, en tout état de cause, étant donné que l'une des plantes en question (le mélilot blanc) est semée au printemps, M. Szemerey aurait dû savoir au moment de sa demande qu'il ne serait pas en mesure de semer l'espèce végétale rare en question. Malgré la reconnaissance d'un cas de force majeure, l'Office a imposé une sanction conformément à l'article 58 du règlement nº 1122/2009, qui est applicable en cas de surdéclaration (liée à la surface).

55. Au vu de la décision de renvoi et des questions préjudicielles déférées, il me semble que, même si l'on suppose que M. Szemerey ne remplissait pas les conditions pour bénéficier d'une aide particulière en raison de l'absence de dépôt du certificat en cause, il avait néanmoins droit à un montant de base de l'aide en vertu du régime d'aide en question. C'est sur cette base que je procéderai à l'appréciation du caractère proportionné de la sanction ainsi infligée.

56. À titre liminaire, il convient de noter que, malgré l'absence de clarté s'agissant de la qualification du certificat en cause (critère d'admissibilité pour une aide particulière [19] ou un document justificatif [20]), le point sur lequel il y a le moins d'incertitudes est que l'absence de dépôt du certificat dans les délais (avant le 9 juin) aboutit au refus d'octroi d'une aide particulière. Selon moi, la question à laquelle la juridiction de renvoi aimerait obtenir une réponse est celle de savoir si, outre le refus d'accorder une aide particulière, les autorités d'un État membre peuvent imposer des sanctions supplémentaires conformément à l'article 58 du règlement nº 1122/2009 au titre d'une surdéclaration.

57. J'estime qu'aucune sanction supplémentaire ne peut être imposée sans qu'il y ait violation du principe de proportionnalité.

58. Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, il en est ainsi au motif que l'absence de fourniture du certificat dans les délais entraîne non pas l'exclusion totale de l'aide, mais simplement la non-admissibilité à une augmentation du montant de base de l'aide, le supplément étant qualifié d'aide particulière. Compte tenu de cela, j'ai du mal à considérer que les autorités hongroises compétentes ont appliqué l'article 58 du règlement nº 1122/2009 correctement aux circonstances de fait de la présente espèce. En effet, ce texte s'applique aux circonstances spécifiques d'une surdéclaration (liée à la surface) [21]. En l'espèce, cependant, l'importance de la totalité de la surface (52,9 hectares) déclarée n'est pas contestée. Dans ces circonstances, l'imposition d'une sanction pour surdéclaration est difficilement compatible avec le principe de proportionnalité [22].

59. Pour ce qui concerne la base juridique appropriée pour la détermination des suites de l'absence de dépôt du certificat en cause, la solution dépend, en définitive, de la qualification du certificat en tant que critère d'admissibilité à proprement parler ou en tant que document justificatif.

60. D'une part, si le certificat constitue un critère d'admissibilité à une aide – ce qui doit être vérifié par la juridiction de renvoi –, l'article 18 du règlement nº 1975/2006 est applicable. En vertu de ce texte, en cas de non-respect des critères d'admissibilité, les aides demandées peuvent être réduites ou refusées. Ce n'est que dans l'hypothèse du non-respect intentionnel des critères d'admissibilité qu'il est justifié de refuser l'aide d'office tant pour l'année civile en cause que pour l'année suivante.

19 — La qualification du certificat est une question qui relève du droit national et qui doit être résolue par la juridiction de renvoi. Il n'empêche que le renvoi, dans la cinquième question, à des considérants qui concernent des critères d'admissibilité va dans le sens de l'idée selon laquelle le certificat constitue un critère d'admissibilité en lui-même. De même, la prémisse sur laquelle la juridiction de renvoi se fonde, à savoir que M. Szemerey a droit à un montant de base de l'aide malgré le dépôt tardif du certificat, suggère que le certificat constitue un critère d'admissibilité pour une aide particulière.

20 — Par ailleurs, les explications fournies par l'Office et par le gouvernement hongrois lors de l'audience laissent entendre que le certificat est un document justificatif.

21 — Voir également article 16 du règlement nº 1975/2006 relatif à la surdéclaration dans le contexte du Feader.

22 — Voir, notamment, arrêt Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, C-11/12, EU:C:2012:808, point 39 et jurisprudence citée.

61. D'autre part, si le certificat en cause est considéré comme étant simplement un document justificatif, l'article 23 du règlement nº 1122/2009 – applicable mutatis mutandis dans le contexte du Feader – prévoit des règles spécifiques qui sont applicables en cas de dépôt tardif de documents justificatifs. Les conséquences de l'absence de dépôt d'une demande complète sont prévues dans ce même texte: comme expliqué au point 40 ci-dessus, après 25 jours civils, la demande est considérée comme irrecevable et aucun paiement n'est effectué.

62. C'est pourquoi, dans les circonstances résultant de la décision de renvoi, le principe de proportionnalité s'oppose à l'imposition d'une sanction pour surdéclaration et, par extension, de sanctions applicables à la totalité de la demande au sens de l'article 58 du règlement nº 1122/2009.

63. Dans un souci d'exhaustivité, je ferai la remarque suivante s'agissant de la question relative à la force majeure. Dans le présent contexte, la force majeure n'est pas pertinente – pour les besoins du paiement de l'aide particulière –, à moins que l'affirmation de M. Szemerey, selon laquelle le certificat ne pouvait être obtenu qu'après l'ensemencement, s'avère véridique, vérification qui incombe à nouveau à la juridiction de renvoi. Dans ce cas, le fait qu'il ne pouvait pas semer la plante pourrait tout au plus exonérer l'agriculteur par rapport à l'absence de dépôt du certificat, sous réserve du respect des conditions prévues à l'article 75, paragraphe 2, du règlement nº 1122/2009 en matière de notification de la force majeure.

IV – Conclusion

64. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal des affaires administratives et du travail de Gyula) dans les termes suivants:

1) Le règlement (CE) nº 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le règlement (CE) nº 1975/2006 de la Commission, du 7 décembre 2006, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (tel que modifiés), lus en combinaison avec le règlement (CE) nº 1122/2009 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, ne s'opposent pas, en principe, à une disposition nationale, en vertu de laquelle, en cas de production d'une espèce végétale rare, le certificat relatif à la plante rare doit être joint à la demande de paiement.

2) Dans les circonstances résultant de la décision de renvoi, le principe de proportionnalité s'oppose à l'imposition d'une sanction pour surdéclaration au sens de l'article 58 du règlement nº 1122/2009.