Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

14 mars 2013 *

«Politique agricole commune — Règlement (CE) nº 73/2009 — Article 7, paragraphes 1 et 2 — Modulation des paiements directs octroyés aux agriculteurs — Réduction supplémentaire des montants des paiements directs — Validité — Principe de protection de la confiance légitime — Principe de non-discrimination»

Dans l'affaire C-545/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) (Allemagne), par décision du 28 septembre 2011, parvenue à la Cour le 24 octobre 2011, dans la procédure

Agrargenossenschaft Neuzelle eG

contre

Landrat des Landkreises Oder-Spree,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, président de chambre, MM. J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (rapporteur) et M^me^ A. Prechal, juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 28 novembre 2012,

considérant les observations présentées:

— pour Agrargenossenschaft Neuzelle eG, par M^es^ U. Karpenstein et C. Johann, Rechtsanwälte,

— pour le gouvernement hellénique, par M^mes^ E. Leftheriotou et A. Vasilopoulou, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par M. E. Sitbon et M^me^ Z. Kupčová, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. P. Rossi et B. Schima, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure: l'allemand.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de l'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) 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).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Agrargenossenschaft Neuzelle eG (ci-après «Agrargenossenschaft Neuzelle») au Landrat des Landkreises Oder-Spree (ci-après le «Landrat») au sujet de la réduction, au titre de la modulation, des paiements directs qui lui ont été alloués pour l'année 2009.

Le cadre juridique

Le règlement (CE) nº 1782/2003

3 Les considérants 5, 21 et 22 du 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 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 L 270, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 1009/2008 du Conseil, du 9 octobre 2008 (JO L 276, p. 1, ci-après le «règlement nº 1782/2003»), étaient libellés comme suit:

«(5) Afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les instruments politiques conçus pour promouvoir l'agriculture durable et ceux visant à encourager le développement rural, il convient d'introduire un système de réduction progressive des paiements directs, obligatoire à l'échelon communautaire, pour les années 2005 à 2012. Tous les paiements directs dépassant certains montants devraient être réduits chaque année d'un pourcentage donné. Il convient d'utiliser les économies réalisées pour financer des mesures relevant du développement rural et de les répartir entre les États membres selon des critères objectifs à définir. Il convient cependant de décider qu'un pourcentage donné des montants doit rester dans les États membres où ils ont été générés. Jusqu'en 2005, les États membres peuvent continuer d'appliquer le mécanisme actuel de la modulation volontaire prévu par le règlement (CE) nº 1259/1999 du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune [...].

[...]

(21) Les régimes de soutien relevant de la politique agricole commune fournissent une aide directe au revenu, notamment en vue d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole. Cet objectif est étroitement lié à la conservation des zones rurales. Dans le but d'éviter une mauvaise affectation des ressources communautaires, il convient de n'effectuer aucun paiement de soutien en faveur d'agriculteurs qui ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de tels paiements.

(22) Les régimes communs de soutien doivent être adaptés aux circonstances, le cas échéant dans des délais très brefs. Les bénéficiaires ne peuvent donc pas compter sur l'immuabilité des conditions d'octroi des aides et doivent se préparer à ce que les régimes soient revus en fonction de l'évolution des marchés.»

4 L'article 10 du règlement nº 1782/2003, intitulé «Modulation», prévoyait à ses paragraphes 1 et 2:

«1. Tous les montants des paiements directs à octroyer pour une année civile donnée à un agriculteur dans un État membre donné sont réduits chaque année jusqu'en 2012 des pourcentages suivants:

[...]

— 5 % en 2009,

— 5 % en 2010,

— 5 % en 2011,

— 5 % en 2012.

2. Les montants résultant de l'application des réductions prévues au paragraphe 1, après déduction des montants totaux visés à l'annexe II, sont affectés, au titre du soutien communautaire supplémentaire, à des mesures relevant de la programmation en matière de développement rural financées par le FEOGA [Fonds européen d'orientation et de garantie agricole], section 'Garantie', conformément au règlement (CE) nº 1257/1999.»

5 L'article 30 du même règlement, intitulé «Réexamen», disposait:

«Les régimes de soutien énumérés à l'annexe I sont mis en œuvre sans préjudice de réexamens éventuels à tout moment, en fonction de l'évolution des marchés et de la situation budgétaire.»

6 À cet égard, l'annexe I dudit règlement contenait la «[l]iste des régimes de soutien répondant aux critères visés à l'article 1er».

Le règlement nº 73/2009

7 Le règlement nº 73/2009, applicable à partir du 1er janvier 2009 en vertu de son article 149, a abrogé le règlement nº 1782/2003 dans les conditions prévues à son article 146 et a établi un nouveau système de modulation obligatoire.

8 À cet égard, les considérants 8 à 11 de ce règlement énoncent:

«(8) Afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les instruments conçus pour promouvoir l'agriculture durable et ceux visant à encourager le développement rural, le règlement (CE) nº 1782/2003 a introduit un système de réduction obligatoire et progressive des paiements directs (la 'modulation'). Ce système devrait être maintenu et comprendre notamment l'exonération des paiements directs inférieurs ou égaux à 5 000 [euros].

(9) Les économies réalisées grâce à la modulation sont utilisées pour le financement de mesures relevant de la politique de développement rural. Depuis l'adoption du règlement (CE) nº 1782/2003, le secteur agricole a dû faire face à plusieurs nouveaux défis complexes tels que le changement climatique et l'importance croissante des bioénergies, ainsi qu'à la nécessité de mieux gérer l'eau ou de protéger plus efficacement la biodiversité. En tant que partie au protocole de Kyoto [...], la Communauté a été appelée à adapter ses politiques en tenant compte des considérations liées au changement climatique. Par ailleurs, vu les problèmes graves découlant du manque d'eau et de la sécheresse, le Conseil a estimé, dans ses conclusions du 30 octobre 2007, intitulées 'Pénurie d'eau et sécheresse', qu'il était nécessaire d'accorder davantage d'attention aux questions ayant trait à la gestion de l'eau. En outre, le Conseil a rappelé, dans ses conclusions du

18 décembre 2006, intitulées 'Enrayer la diminution de la biodiversité', que la protection de la biodiversité restait un défi de taille et que, même si d'importants progrès ont été accomplis, il faudra déployer des efforts supplémentaires pour atteindre l'objectif que la Communauté s'est fixé en la matière à l'horizon 2010. Par ailleurs, étant donné que l'innovation peut notamment contribuer au développement de nouvelles technologies et de nouveaux produits et processus, il faudra appuyer les efforts déployés pour relever ces nouveaux défis. Le régime des quotas laitiers arrivant à expiration en 2015 conformément au règlement (CE) nº 1234/2007 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 [...], les producteurs de lait devront consentir des efforts tout particuliers pour s'adapter à l'évolution de la situation, notamment dans les régions défavorisées. Il convient, par conséquent, également de considérer cette situation spécifique comme un nouveau défi, que les États membres devraient être à même de relever, afin d'assurer un 'atterrissage en douceur' à leurs secteurs laitiers.

(10) La Communauté est consciente qu'il convient d'agir sur ces questions dans le cadre de ses politiques. Dans le domaine de l'agriculture, les programmes de développement rural adoptés au titre du 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) [...] constituent un instrument approprié pour y parvenir. Pour permettre aux États membres de revoir leurs programmes de développement rural en conséquence sans avoir à restreindre leurs mesures de développement rural en vigueur dans d'autres domaines, il y a lieu de prévoir des fonds supplémentaires. Toutefois, le cadre financier adopté pour la période 2007-2013 ne permet pas de dégager les ressources financières nécessaires au renforcement de la politique de développement rural de la Communauté. Dans ces conditions, il convient de mobiliser une bonne partie des moyens nécessaires par une augmentation progressive de la réduction des paiements directs au titre de la modulation.

(11) La répartition de l'aide directe au revenu entre les agriculteurs se caractérise par l'octroi d'une part importante des paiements à un nombre relativement peu élevé de bénéficiaires. Il va sans dire que ces grands bénéficiaires n'ont pas besoin, aux fins de l'objectif de l'aide au revenu, du même niveau de soutien. En outre, leur potentiel d'adaptation leur permet plus facilement de fonctionner avec des niveaux de soutien moindre. Il est donc équitable de demander aux agriculteurs bénéficiant de montants d'aide élevés d'apporter une contribution spéciale au financement des mesures de développement rural destinées à faire face aux nouveaux défis. C'est pourquoi il est approprié d'adopter un mécanisme prévoyant une réduction plus importante des paiements les plus élevés, les sommes dégagées grâce à cette réduction devant être utilisées pour financer ce type de mesures.»

9 Aux termes de son article 1er, le règlement nº 73/2009 établit notamment «des règles communes en matière de paiements directs».

10 L'article 2 du même règlement dispose:

«Aux fins du présent règlement, on entend par:

a) 'agriculteur', une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national au groupement ainsi qu'à ses membres, dont l'exploitation se trouve sur le territoire de la Communauté, tel que défini à l'article [299 CE], et qui exerce une activité agricole;

[...]

d) 'paiement direct', un paiement octroyé directement aux agriculteurs dans le cadre de l'un des régimes de soutien énumérés à l'annexe I;

[...]

h) ‘surface agricole’, l’ensemble de la superficie des terres arables, des pâturages permanents ou des cultures permanentes.»

11 L’article 7 dudit règlement, intitulé «Modulation», prévoit à ses paragraphes 1 et 2:

«1. Tous les montants des paiements directs supérieurs à 5 000 [euros] à octroyer à un agriculteur pour une année civile donnée sont réduits chaque année jusqu’en 2012 des pourcentages suivants:

a) en 2009: 7 %;

b) en 2010: 8 %;

c) en 2011: 9 %;

d) en 2012: 10 %.

2. Les réductions prévues au paragraphe 1 sont augmentées de 4 points de pourcentage pour les montants dépassant 300 000 [euros].»

12 L’article 9 du règlement nº 73/2009, intitulé «Montants résultant de la modulation», est libellé comme suit à son paragraphe 1:

«Les montants résultant de l’application des réductions prévues à l’article 7, dans tous les États membres autres que les nouveaux États membres, sont affectés, au titre d’un soutien communautaire supplémentaire, à des mesures relevant de la programmation en matière de développement rural financées par le Feader, établi par le règlement (CE) nº 1698/2005, conformément aux conditions définies dans le présent article.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

13 Il ressort de la décision de renvoi qu’Agrargenossenschaft Neuzelle, selon ses propres indications, est une coopérative agricole de droit allemand, active dans les domaines de l’agriculture et de l’élevage. Elle compte 119 membres et emploie 123 salariés.

14 À la suite d’une demande présentée par cette coopérative le 12 mai 2009, le Landrat, par décision du 26 novembre 2009, lui a accordé la somme de 1 461 037,51 euros au titre du régime de paiement unique pour l’année 2009, en sa qualité d’agriculteur au sens de l’article 2, sous a), du règlement nº 73/2009. Selon la décision de renvoi, le Landrat, eu égard à la superficie prise en considération et à la valeur moyenne des droits au paiement telle qu’elle résulte de l’article 7, paragraphes 1 et 2, du même règlement, a réduit de 166 701,26 euros la somme qui avait été fixée provisoirement à hauteur de 1 627 738,77 euros.

15 Par décision du 25 février 2010, le Landrat a rejeté la réclamation introduite par Agrargenossenschaft Neuzelle à l’encontre de ladite décision de réduction de ses droits, cette réclamation étant dirigée uniquement contre l’application de l’article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 73/2009.

16 Le 22 mars 2010, Agrargenossenschaft Neuzelle a introduit un recours devant le Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), en demandant le versement d’un montant supplémentaire de 85 564,33 euros au titre du régime de paiement unique pour l’année 2009.

17 Selon la juridiction de renvoi, la solution dans l'affaire au principal dépend, en premier lieu, de la réponse à la question de savoir si l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009 est valide au regard du principe de protection de la confiance légitime, dans la mesure où il prévoit, pour les années 2009 à 2012, des pourcentages de réduction des paiements directs plus élevés que ceux qui avaient été prévus à l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003.

18 Cette solution dépendrait, en second lieu, de la validité de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009 au regard du principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE, selon lequel l'organisation commune des marchés agricoles doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de l'Union européenne.

19 En effet, d'une part, l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009 pourrait instaurer une différence de traitement injustifiée entre les agriculteurs qui exploitent une superficie agricole importante par rapport à ceux qui exploitent une petite superficie. D'autre part, cette disposition pénaliserait les agriculteurs qui exercent leur activité en coopération avec d'autres agriculteurs, comme c'est le cas au sein des coopératives agricoles de droit allemand, qui constituent des «groupements», au sens de l'article 2, sous a), du même règlement, contrairement aux agriculteurs qui s'organisent sans faire appel à des structures sociétaires, sur la base d'accords de moindre portée, tout en bénéficiant de synergies comparables sur le plan économique. En effet, ces coopératives atteindraient plus facilement le montant des paiements directs prévu audit article 7, paragraphe 2, à partir duquel les pourcentages des réductions sont augmentés.

20 En outre, le législateur de l'Union aurait dispensé les groupements agricoles d'exploitation en commun de droit français (ci-après les «GAEC») de l'application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009. À cet égard, ainsi que le relève Agrargenossenschaft Neuzelle dans ses observations écrites, lors de l'adoption de ce règlement, a été inscrite au procès-verbal du Conseil une «[d]éclaration de la Commission concernant l'application de la modulation et de la discipline financière aux [GAEC] (article 12 'Montant supplémentaire de l'aide' du règlement [...] nº 1782/2003») (document du Conseil 5263/09 ADD 1, du 15 janvier 2009), rédigée comme suit:

«La Commission rappelle les principes qui sous-tendent la déclaration qu'elle a faite lors de l'adoption du règlement (CE) nº 1782/2003, selon lesquels elle considère que chacune des exploitations qui fait partie d'un GAEC [...], tel qu'établi par le code rural français, est considérée, dans le cadre du mécanisme de discipline financière, comme un exploitant unique aux fins de l'application tant du montant supplémentaire d'aide prévu en cas de modulation que des franchises.»

21 C'est dans ces circonstances que le Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 7, paragraphe 1, du règlement [...] nº 73/2009 [...] est-il valide dans la mesure où il prévoit, pour les années 2009 à 2012, une réduction de plus de 5 % des paiements directs?

2) L'article 7, paragraphe 2, du règlement [...] nº 73/2009 [...] est-il valide?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

22 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009 est valide au regard du principe de protection de la confiance légitime dans la mesure où, pour les années 2009 à 2012, il prévoit une réduction supplémentaire des paiements directs par rapport aux montants fixés à l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003.

23 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le principe de protection de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de l'Union (voir arrêts du 5 mai 1981, Dürbeck, 112/80, Rec. p. 1095, point 48; du 24 mars 2011, ISD Polska e.a./Commission, C-369/09 P, Rec. p. I-2011, point 122, ainsi que du 26 juin 2012, Pologne/Commission, C-335/09 P, point 180).

24 Le droit de se prévaloir de ce principe s'étend à tout justiciable dans le chef duquel une institution de l'Union a fait naître des espérances fondées (voir, en ce sens, arrêts du 11 mars 1987, Van den Bergh en Jurgens et Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, 265/85, Rec. p. I-1155, point 44; ISD Polska e.a./Commission, précité, point 123, ainsi que du 22 septembre 2011, Bell & Ross/OHMI, C-426/10 P, Rec. p. I-8849, point 56).

25 Constituent des assurances susceptibles de faire naître de telles espérances, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont communiqués, des renseignements précis, inconditionnels, concordants et émanant de sources autorisées et fiables. En revanche, nul ne peut invoquer une violation dudit principe en l'absence d'assurances précises que lui aurait fournies l'administration (arrêt du 17 mars 2011, AJD Tuna, C-221/09, Rec. p. I-1655, point 72 et jurisprudence citée).

26 De même, lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure de l'Union de nature à affecter ses intérêts, il ne saurait invoquer le bénéfice du principe de protection de la confiance légitime lorsque cette mesure est adoptée (voir, en ce sens, arrêts précités Van den Bergh en Jurgens et Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, point 44, ainsi que AJD Tuna, point 73).

27 En l'occurrence, il convient de constater que l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003 prévoyait que, au titre de la modulation, les montants des paiements directs à octroyer pour une année civile donnée à un agriculteur dans un État membre donné devaient être réduits chaque année de 5 % pour ce qui concerne les années 2009 à 2012.

28 Ainsi que l'indiquait le paragraphe 2 du même article 10, les montants résultant de l'application de ces réductions devaient être affectés, au titre du soutien communautaire supplémentaire, à des mesures relevant de la programmation en matière de développement rural.

29 Or, en application du règlement nº 73/2009, qui a abrogé et remplacé le règlement nº 1782/2003, les montants des paiements directs supérieurs à 5 000 euros à octroyer à un agriculteur pour une année civile donnée ont subi une réduction supplémentaire par rapport aux pourcentages prévus à l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003. En effet, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009, les montants devaient désormais être réduits de 7 % pour l'année 2009, de 8 % pour l'année 2010, de 9 % pour l'année 2011 et de 10 % pour l'année 2012.

30 Si l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003 contenait des pourcentages de réduction des paiements directs pour les années 2009 à 2012 moins élevés que ceux prévus à l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009, les agriculteurs de l'Union ne sauraient toutefois invoquer une violation du principe de protection de la confiance légitime.

31 En effet, l'article 30 du règlement nº 1782/2003 prévoyait que les régimes de soutien énumérés à l'annexe I de ce règlement étaient «mis en œuvre sans préjudice de réexamens éventuels à tout moment, en fonction de l'évolution des marchés et de la situation budgétaire».

32 De même, le considérant 22 dudit règlement énonçait que «[l]es régimes communs de soutien doivent être adaptés aux circonstances, le cas échéant dans des délais très brefs», et que [«l]es bénéficiaires ne peuvent donc pas compter sur l'immuabilité des conditions d'octroi des aides et doivent se préparer à ce que les régimes soient revus en fonction de l'évolution des marchés».

33 Dès lors, un opérateur économique prudent et avisé était en mesure de prévoir que les paiements directs au titre des régimes de soutien des revenus pouvaient être réduits à la suite d'un réexamen, au regard de l'évolution des marchés et de la situation budgétaire.

34 À cet égard, le règlement nº 73/2009 a établi une réduction supplémentaire des paiements directs pour les motifs énoncés aux considérants 9 et 10 de ce règlement, en particulier en raison du fait que, aux termes de ce dernier considérant, «le cadre financier adopté pour la période 2007-2013 ne permet pas de dégager les ressources financières nécessaires au renforcement de la politique de développement rural de la Communauté» et que, «[d]ans ces conditions, il convient de mobiliser une bonne partie des moyens nécessaires par une augmentation progressive de la réduction des paiements directs au titre de la modulation».

35 Par ailleurs, la juridiction de renvoi se réfère aux travaux préparatoires du règlement nº 1782/2003. Elle rappelle que la proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant des régimes de soutien aux producteurs de certaines cultures, présentée par la Commission le 21 janvier 2003 [COM(2003) 23 final, ci-après la «proposition de règlement»], contenait un article 10, paragraphe 2, aux termes duquel les pourcentages visés au paragraphe 1 du même article pouvaient «être modifiés conformément à la procédure prévue à l'article 82, paragraphe 2».

36 Cependant, il résulte de cet article 82, paragraphe 2, de la proposition de règlement que l'exercice des compétences d'exécution pour modifier les pourcentages de réduction des montants des paiements directs aurait été conféré à la Commission.

37 Or, comme l'a relevé la Commission dans ses observations écrites, l'absence de reprise de l'article 10, paragraphe 2, de la proposition de règlement dans le règlement nº 1782/2003 peut être interprétée en ce sens que le Conseil s'est réservé le droit, au titre de l'article 30 de ce règlement, de modifier lui-même lesdits pourcentages, sans octroyer une délégation de compétence à la Commission pour procéder à une telle modification.

38 Par conséquent, ainsi que le relèvent à bon droit le gouvernement grec, le Conseil et la Commission dans leurs observations écrites, les agriculteurs de l'Union ne pouvaient se prévaloir d'une confiance légitime quant au maintien, pour les années 2009 à 2012, des pourcentages de réduction des paiements directs tels que fixés à l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003.

39 Il convient donc de répondre à la première question que l'examen de celle-ci n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 73/2009 au regard du principe de protection de la confiance légitime.

Sur la seconde question

40 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009, qui énonce que les réductions prévues au paragraphe 1 du même article sont augmentées de quatre points de pourcentage pour les montants dépassant 300 000 euros, est valide au regard du principe de non-discrimination, l'existence de la discrimination devant être appréciée en fonction, d'une part, de la taille des exploitations visées et, d'autre part, de la forme juridique sous laquelle l'activité agricole est exercée.

41 À cet égard, il y a lieu de rappeler d'emblée que le principe de non-discrimination fait partie des principes généraux du droit de l'Union et trouve son expression dans le domaine de l'agriculture à l'article 40, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 23 mars 2006, Unitymark et North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, Rec. p. I-2689, point 53, ainsi que du 2 septembre 2010, Karanikolas e.a., C-453/08, Rec. p. I-7895, point 49).

42 Ce principe exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêt du 11 juillet 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Rec. p. I-6331, point 33 et jurisprudence citée).

43 En ce qui concerne l'étendue du contrôle du respect de ce principe, il convient de rappeler que le législateur de l'Union dispose dans le domaine de l'agriculture d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 TFUE à 43 TFUE lui attribuent. Par conséquent, le contrôle du juge doit se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir, notamment, arrêt AJD Tuna, précité, point 80).

44 Il incombe, dès lors, à la Cour de vérifier, premièrement, si la différence de traitement entre les agriculteurs selon l'importance de la superficie agricole exploitée, telle que prévue à l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009, peut être justifiée par des raisons objectives qui ne sont pas manifestement inappropriées (voir, en ce sens, arrêt Pologne/Commission, précité, point 128).

45 À cet égard, il convient de relever que, au considérant 11 du règlement nº 73/2009, le Conseil a justifié les réductions supplémentaires prévues audit article 7, paragraphe 2, en faisant valoir que les grands bénéficiaires n'ont pas besoin, aux fins de l'objectif de l'aide au revenu, du même niveau de soutien et que leur potentiel d'adaptation leur permet plus facilement de fonctionner avec des niveaux de soutien moindre. Selon cette institution, il est donc équitable de demander aux agriculteurs bénéficiant de montants d'aide élevés d'apporter une contribution spéciale au financement des mesures de développement rural destinées à faire face aux nouveaux défis.

46 Dans le cadre du contrôle opéré par la Cour dans les conditions rappelées aux points 43 et 44 du présent arrêt, de telles considérations n'apparaissent pas manifestement inappropriées. En effet, le Conseil pouvait considérer que, en raison des caractéristiques spécifiques des grands bénéficiaires, ces derniers se trouvent dans une situation différente de celle des autres agriculteurs, ce qui permet de les traiter différemment en ce qui concerne la modulation des paiements directs.

47 Par ailleurs, il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre d'un tel contrôle, d'examiner dans le détail les arguments contenus dans la décision de renvoi et tirés, notamment, du nombre par hectare plus important de salariés assujettis à l'assurance obligatoire qui sont employés régulièrement par les grands bénéficiaires, du fait que ces derniers recourraient le plus souvent à du personnel permanent ainsi que des limites de la dégressivité des coûts pour les exploitations de grande taille ou encore de la spécificité des structures des exploitations agricoles dans les Länder de l'ancienne République démocratique allemande. À supposer même que ces éléments soient exacts, ils ne constitueraient que des éléments parmi d'autres dans l'appréciation globale qu'il incombait au Conseil d'effectuer en sa qualité de législateur de l'Union, étant entendu que la Cour ne saurait substituer sa propre appréciation de tels éléments à celle de ce dernier.

48 Deuxièmement, s'agissant de la forme juridique sous laquelle l'activité agricole est exercée, la juridiction de renvoi souligne que les coopératives agricoles de droit allemand constituent des «groupements», au sens de l'article 2, sous a), du règlement nº 73/2009, contrairement aux agriculteurs qui s'organisent sur la base d'accords juridiquement moins contraignants. En outre, le législateur de l'Union aurait dispensé les GAEC de l'application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009.

49 À cet égard, il convient de relever que l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009 ne fait pas de distinction selon la forme juridique sous laquelle l'activité agricole est exercée.

50 Quant à l'article 2, sous a), du règlement nº 73/2009, il vise tout «groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national au groupement ainsi qu'à ses membres». Par conséquent, dès lors que des agriculteurs exercent leur activité dans le cadre d'un tel «groupement», ils doivent être considérés comme étant un seul «agriculteur» au sens du règlement nº 73/2009.

51 S'agissant plus particulièrement des GAEC, il suffit de constater que ni l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009 ni aucune autre disposition de ce règlement ne fait mention de tels groupements de droit français. La situation de ces derniers est uniquement évoquée dans la déclaration de la Commission inscrite au procès-verbal du Conseil lors de l'adoption du règlement nº 73/2009, citée au point 20 du présent arrêt. Dans cette déclaration, la Commission a rappelé que, selon elle, chacune des exploitations qui fait partie d'un GAEC doit être considérée, dans le cadre du mécanisme de discipline financière, comme un exploitant unique notamment aux fins de l'application du montant supplémentaire d'aide prévu en cas de modulation.

52 Or, selon une jurisprudence constante de la Cour, une telle déclaration ne saurait être retenue pour l'interprétation d'une disposition de droit dérivé lorsque, comme en l'espèce, son contenu ne trouve aucune expression dans le texte de la disposition en cause et elle n'a, dès lors, pas de portée juridique (voir, notamment, arrêts du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, point 18, et du 19 décembre 2012, Leno Merken, C-149/11, point 46).

53 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de répondre à la seconde question que l'examen de celle-ci n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009 au regard du principe de non-discrimination.

Sur les dépens

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

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

1) L'examen de la première question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006 et (CE) nº 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) nº 1782/2003, au regard du principe de protection de la confiance légitime.

2) L'examen de la seconde question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 73/2009 au regard du principe de non-discrimination.

Signatures