Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

6 novembre 2014*

«Renvoi préjudiciel — Politique agricole commune — Régime de paiement unique — Règlement (CE) nº 795/2004 de la Commission — Article 18, paragraphe 2 — Réserve nationale — Circonstances exceptionnelles — Principe d'égalité de traitement»

Dans l'affaire C-335/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFEU, introduite par la Scottish Land Court (Royaume-Uni), par décision du 14 juin 2013, parvenue à la Cour le 18 juin 2013, dans la procédure

Robin John Feakins

contre

The Scottish Ministers,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, M. A. Borg Barthet, M^me^ M. Berger, MM. S. Rodin (rapporteur) et F. Biltgen, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,

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

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 avril 2014,

considérant les observations présentées:

— pour M. Feakins, par M. M. A. S. Devanny, solicitor, M. C. Agnew of Lochnaw, QC, et M. N. MacDougall, advocate,

— pour les Scottish Ministers, par M^me^ N. Wisdahl, en qualité d'agent, assistée de M. J. Wolffe, QC, et de M. D. Cameron, advocate,

— pour le gouvernement hellénique, par M. I. Chalkias et M^me^ E. Chroni, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par M^me^ K. Skelly et M. G. von Rintelen, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 juin 2014,

* Langue de procédure: l'anglais.

rend le présent

Arrêt

1 La demande préjudicielle porte sur l'interprétation et la validité de l'article 18, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 795/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement (CE) nº 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (JO L 141, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 1974/2004 de la Commission, du 29 octobre 2004 (JO L 345, p. 85, ci-après le «règlement d'application»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un recours formé par M. Feakins contre une décision rendue par les Scottish Ministers au sujet de la détermination du montant de référence pour le calcul des droits de celui-ci à un paiement unique au titre 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, ci-après le «règlement de base»).

Le cadre juridique

Le règlement de base

3 Le règlement de base, qui était en vigueur à l'époque des faits à l'origine du litige au principal, a établi, notamment, un régime d'aide au revenu des agriculteurs découplé de la production. Ce régime, désigné à l'article 1er, deuxième tiret, de ce règlement comme le «régime de paiement unique», regroupe un certain nombre de paiements directs versés aux agriculteurs au titre de différents régimes de soutien ayant existé jusqu'alors.

4 Le considérant 24 du règlement de base était libellé comme suit:

«L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture communautaire et le développement des normes en matière de qualité des denrées alimentaires et d'environnement entraînent nécessairement une baisse des prix institutionnels des produits agricoles et une augmentation des coûts de production pour les exploitations agricoles dans la Communauté. Pour atteindre ces objectifs et promouvoir une agriculture durable et plus orientée vers le marché, il y a lieu de passer du soutien de la production au soutien du producteur en introduisant un système découplé d'aide au revenu pour chaque exploitation agricole. Tout en ne modifiant pas les montants effectivement versés aux agriculteurs, le découplage améliorera sensiblement l'efficacité de l'aide au revenu. Il y a donc lieu de subordonner le paiement unique par exploitation au respect des normes en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux ainsi qu'au maintien de l'exploitation en bonnes conditions agricoles et environnementales.»

5 Le considérant 29 de ce règlement énonçait:

«Pour établir le montant auquel un agriculteur doit pouvoir prétendre dans le cadre du nouveau régime, il convient de se référer aux montants qui lui ont été accordés au cours d'une période de référence. Une réserve nationale devrait être constituée en vue de tenir compte des situations particulières. Cette réserve peut être utilisée également pour faciliter la participation des nouveaux agriculteurs au régime. Le paiement unique devrait être fixé au niveau de l'exploitation.»

6 Aux fins de la mise en œuvre du régime de paiement unique, les États membres pouvaient opter pour le modèle dit «historique» ou le modèle dit «régional».

7 Dans le cadre du modèle dit «historique», les agriculteurs ayant bénéficié, au cours d'une période de référence comprenant, en règle générale, les années civiles 2000 à 2002, d'un paiement au titre d'au moins un des régimes de soutien visés à l'annexe VI du règlement de base étaient en droit de bénéficier de «droits au paiement» calculés sur la base d'un montant de référence obtenu, pour chaque agriculteur, à partir de la moyenne annuelle, sur cette période, de l'ensemble des paiements qui lui avaient été accordés au titre desdits régimes. Le nombre de droits au paiement correspondait à la moyenne annuelle des hectares ayant donné droit, pour l'agriculteur concerné, à de tels paiements au cours de la période de référence.

8 Ainsi, l'article 37, paragraphe 1, dudit règlement définissait la règle générale gouvernant le calcul du montant de référence de la manière suivante:

«Le montant de référence est la moyenne sur trois ans des montants totaux des paiements accordés à un agriculteur au titre des régimes de soutien visés à l'annexe VI, calculé et adapté conformément à l'annexe VII, au cours de chaque année civile de la période de référence visée à l'article 38.»

9 Le règlement de base prévoyait, toutefois, certaines mesures particulières applicables aux agriculteurs pour lesquels un montant de référence calculé conformément audit article 37, paragraphe 1, n'aurait pas été représentatif du niveau de l'aide qu'ils auraient perçue en l'absence de l'entrée en vigueur du régime de paiement unique.

10 En particulier, d'une part, en vertu de l'article 40, paragraphe 1, de ce règlement:

«Par dérogation à l'article 37, tout agriculteur dont la production a été gravement affectée au cours de la période de référence par un cas de force majeure ou des circonstances exceptionnelles survenus avant ou pendant ladite période de référence est habilité à demander que le montant de référence soit calculé sur la base de l'année ou des années civiles de la période de référence qui n'ont pas été affectées par le cas de force majeure ou les circonstances exceptionnelles.»

11 D'autre part, l'article 42, paragraphe 1, du règlement de base prévoyait la constitution d'une réserve nationale par chaque État membre, qui devait être alimentée par l'application d'un pourcentage de réduction linéaire aux montants de référence.

12 En vertu de l'article 42, paragraphes 3 et 5, de ce règlement, les États membres pouvaient utiliser la réserve nationale pour octroyer des montants de référence aux agriculteurs qui commençaient à exercer une activité agricole ou étaient soumis à des programmes de restructuration et de développement.

13 L'article 42, paragraphe 4, dudit règlement disposait:

«Les États membres utilisent la réserve nationale pour établir, selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence, les montants de référence pour les agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale, que la Commission définit [...]»

14 L'article 41 du règlement de base prévoyait:

«1. Pour chaque État membre, le total des montants de référence ne peut être supérieur au plafond national visé à l'annexe VIII.

2. Le cas échéant, l'État membre applique un pourcentage de réduction linéaire aux montants de référence afin d'assurer le respect de son plafond.»

15 L'article 42, paragraphe 7, de ce règlement énonçait:

«Les États membres procèdent à des réductions linéaires des droits lorsque leur réserve nationale ne suffit pas à couvrir les cas visés aux paragraphes 3 et 4.»

16 Le règlement de base a été abrogé et remplacé par le 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), entré en vigueur le 2 février 2009, lequel a subséquemment été abrogé et remplacé par le règlement (UE) nº 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) nº 637/2008 du Conseil et le règlement nº 73/2009 (JO L 347, p. 608), entré en vigueur le 20 décembre 2013.

Le règlement d'application

17 Le règlement d'application, qui était en vigueur à l'époque des faits à l'origine du litige au principal, contenait les dispositions de mise en œuvre du régime de paiement unique prévu par le règlement de base.

18 Le considérant 13 du règlement d'application était libellé comme suit:

«L'article 42, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1782/2003 dispose que la Commission définit les situations spéciales qui autorisent l'établissement de montants de référence pour les agriculteurs se trouvant dans des situations qui les ont empêchés de percevoir la totalité ou une partie des paiements directs durant la période de référence. Il y a lieu, par conséquent, de dresser une liste de ces situations spéciales et de prévoir des règles visant à éviter qu'un même agriculteur puisse cumuler le bénéfice des différentes possibilités d'octroi de droits au paiement sans préjudice de la possibilité, pour la Commission, de compléter cette liste, le cas échéant [...]»

19 L'article 18, paragraphes 1 et 2, de ce règlement disposait:

«1. Aux fins de l'article 42, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1782/2003, on entend par 'agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale', les agriculteurs visés aux articles 19 à 23 bis du présent règlement.

2. Lorsqu'un agriculteur qui se trouve dans une situation spéciale remplit les conditions pour l'application de plusieurs des articles 19 à 23 bis du présent règlement ou de l'article 37, paragraphe 2, de l'article 40, de l'article 42, paragraphe 3, ou de l'article 42, paragraphe 5, du règlement (CE) nº 1782/2003, il reçoit un nombre de droits au paiement inférieur ou égal au nombre d'hectares qu'il déclare au cours de la première année d'application du régime de paiement unique et dont la valeur est égale à la valeur la plus élevée qu'il puisse obtenir en appliquant séparément chacun des articles pour lesquels il remplit les conditions.»

20 Les articles 19 à 23 bis dudit règlement définissaient un certain nombre de situations spéciales ouvrant à l'agriculteur concerné le bénéfice de droits tirés de la réserve nationale.

21 En particulier, l'article 22 du règlement d'application prévoyait:

«1. Lorsqu'un agriculteur a pris à bail pour six années ou plus, entre la fin de la période de référence et le 15 mai 2004 au plus tard, une exploitation ou une partie d'une exploitation dont les conditions de bail ne peuvent être révisées, les droits au paiement qui lui sont octroyés sont calculés en divisant un montant de référence établi par l'État membre selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché ou de la concurrence par un nombre d'hectares inférieur ou égal au nombre d'hectares qu'il a pris à bail.

2. Le paragraphe 1 s'applique aux agriculteurs qui ont acheté, pendant ou avant la période de référence, ou le 15 mai 2004 au plus tard, une exploitation ou une partie d'une exploitation dont les terres étaient cédées à bail pendant la période de référence, dans l'intention d'entreprendre une activité agricole ou de développer la sienne dans les douze mois suivant l'expiration du bail.»

22 L'article 12, paragraphes 1, 4 et 8, de ce règlement disposait:

«1. À compter de l'année civile qui précède la première année d'application du régime de paiement unique, les États membres peuvent commencer à identifier les agriculteurs visés à l'article 33 du règlement (CE) nº 1782/2003 susceptibles de bénéficier du régime, à établir de manière provisoire les montants et le nombre d'hectares visés, respectivement, à l'article 34, paragraphe 1, points a) et b), dudit règlement, et à procéder à une vérification préliminaire des conditions prévues au paragraphe 5 dudit article.

[...]

4. Conformément à l'article 34, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1782/2003, l'établissement définitif des droits au paiement à allouer la première année d'application du régime de paiement unique est subordonné à l'introduction d'une demande au titre de ce régime.

Aucun transfert définitif des droits au paiement n'est possible avant l'établissement définitif des droits au paiement.

[...]

Les agriculteurs peuvent introduire, sous réserve de l'établissement définitif, des demandes dans le cadre du régime de paiement unique sur la base des droits au paiement provisoires établis par les États membres ou acquis via la clause contractuelle visée aux articles 17 ou 27.

[...]

8. Excepté aux fins de l'établissement de droits au paiement issus de la réserve nationale visés aux articles 6, 7 et 18 à 23 bis, et sans préjudice des paragraphes 5 et 6 du présent article, aucune parcelle ne doit être déclarée aux fins de l'établissement des droits au paiement. La déclaration de parcelles visée à l'article 44, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1782/2003 s'applique aux fins de la demande de paiement des droits au paiement dans le cadre du régime de paiement unique.»

23 Le règlement d'application a été abrogé et remplacé par le règlement (CE) nº 1120/2009 de la Commission, du 29 octobre 2009, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement nº 73/2009 (JO L 316, p. 1), entré en vigueur le 9 décembre 2009.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

24 Préalablement à l'entrée en vigueur du régime de paiement unique, M. Feakins exploitait une ferme située à Sparum, en Angleterre, pour laquelle il avait obtenu différents paiements au titre des régimes de soutien à la production visés à l'annexe VI du règlement de base.

25 Au cours de l'année 2001, tout son cheptel avait été abattu en raison de la fièvre aphteuse et son exploitation avait ensuite été utilisée comme dépôt de carcasses. La fièvre aphteuse l'avait empêché de reconstituer son cheptel durant les années 2001 et 2002. Toutefois, à la suite de l'entrée en vigueur du régime de paiement unique, M. Feakins a pu, en application de l'article 40 du règlement de base, obtenir un montant de référence calculé uniquement sur la base des chiffres de l'année de la période de référence non affectée par la fièvre aphteuse, à savoir l'année 2000. En conséquence, un montant de référence s'élevant à 232 744 euros lui a été attribué.

26 Au cours du mois de novembre 2002, M. Feakins a acquis deux exploitations, à Langburnshields et à Tythehouse, en Écosse, qui faisaient chacune l'objet d'un bail expirant au cours de l'année 2006.

27 Le 14 mars 2005, M. Feakins a introduit une demande auprès des Scottish Ministers aux fins de l'établissement provisoire de droits au paiement issus de la réserve nationale pour ses deux exploitations écossaises. M. Feakins a fait valoir qu'il se trouvait dans la situation spéciale visée à l'article 22, paragraphe 2, du règlement d'application, du fait qu'il avait acheté au cours de la période de référence des terres affermées à un tiers, en vue d'y entreprendre une activité agricole à l'issue du bail.

28 À la suite de cette demande, les Scottish Ministers ont fixé, à titre provisoire, le montant de référence pour ses droits au paiement issus de la réserve nationale à 95 146 euros. Conformément à l'article 12, paragraphe 4, du règlement d'application, ces droits ne pouvaient toutefois devenir définitifs et donner lieu à paiement qu'après la prise de possession des exploitations concernées et la déclaration des hectares correspondants dans une demande d'aide au titre du système intégré de gestion et de contrôle (ci-après le «formulaire SIGC»).

29 M. Feakins a déclaré l'exploitation de Langburnshields dans son formulaire SIGC du mois de mai 2005, et celle de Tythehouse dans celui du mois de mai 2007, après la prise de possession de ces exploitations respectivement le 10 mars 2005, c'est-à-dire avant l'expiration du bail, en vertu d'un accord conclu avec l'exploitant, et le 28 novembre 2006. Il a conservé ses droits au paiement relatifs à son exploitation anglaise de Sparum, qu'il a louée à un tiers.

30 Dans ces conditions, le montant de référence octroyé à M. Feakins pour son exploitation anglaise a été transféré de l'Angleterre vers l'Écosse. Les Scottish Ministers ont alors refusé à ce dernier le bénéfice du montant supplémentaire issu de la réserve nationale sur la base de la règle de la «valeur la plus élevée» visée à l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application. En effet, l'application de l'article 40 du règlement de base lui ouvrait le bénéfice, pour son exploitation anglaise, d'un montant de référence supérieur à celui qu'il était habilité à percevoir pour ses exploitations écossaises au titre de l'article 22, paragraphe 2, du règlement d'application.

31 M. Feakins a saisi la Scottish Land Court et a fait valoir que les Scottish Ministers avaient interprété ledit article 18, paragraphe 2, de manière erronée. Il a également allégué que, à supposer que l'interprétation retenue par ces derniers fût correcte, cette disposition serait invalide.

32 La juridiction de renvoi estime que des doutes subsistent sur l'interprétation et la validité de l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application.

33 Dans ces conditions, la Scottish Land Court a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 18, paragraphe 2, du règlement [d'application] doit-il être interprété en ce sens qu'il s'applique:

a) lorsqu'un agriculteur remplit les conditions pour l'application de plusieurs des articles suivants: articles 19 [à] 23 bis, du règlement [d'application], et article 37, paragraphe 2, article 40, et article 42, paragraphes 3 et 5, du règlement [de base], ou uniquement

b) lorsqu'un agriculteur remplit les conditions pour l'application de plusieurs des articles 19 [à] 23 bis du règlement [d'application] ou, séparément, de plusieurs des articles 37, paragraphe 2, [...] 40, et [...] 42, paragraphes 3 et 5, du règlement [de base]?

2) Si l'article 18, paragraphe 2, [du règlement d'application] est interprété conformément [à la première question, sous a)], cette disposition est-elle invalide en tout ou en partie pour l'un des deux motifs ci-après, avancés par la partie requérante, ou pour les deux:

a) lorsqu'elle a adopté le règlement [d'application], la Commission n'avait pas le pouvoir d'adopter l'article 18, paragraphe 2, [de ce règlement] en lui donnant le sens ci-dessus, ou

b) lorsqu'elle a adopté le règlement [d'application], la Commission n'a pas motivé les dispositions de l'article 18, paragraphe 2, [de ce règlement]?

3) Si l'article 18, paragraphe 2, [du règlement d'application] est interprété de la façon indiquée [à la première question, sous a)], et si la [deuxième] question [...] appelle une réponse négative, l'article 18, paragraphe 2, [du règlement d'application] s'applique-t-il dans le cas où un agriculteur a obtenu, en 2005, l'agrément provisoire de droits au paiement issus de la réserve nationale au titre de l'article 22 du règlement [d'application] pour une exploitation agricole, mais où cet agriculteur n'a déclaré ces droits dans le formulaire [SIGC] qu'en 2007, après avoir pris possession de l'exploitation agricole?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

34 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application doit être interprété en ce sens qu'il fait obstacle au bénéfice cumulé de plusieurs des dispositions de ce règlement et du règlement de base auxquelles cet article fait référence, y compris au bénéfice cumulé d'une des dispositions de chacun de ces règlements, ou si ledit article se limite à empêcher le bénéfice cumulé de plusieurs des dispositions pertinentes d'un seul et même de ces règlements.

35 Afin d'interpréter la disposition en cause, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir, notamment, arrêts Allemagne/Commission, C-156/98, EU:C:2000:467, point 50, et Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, point 42).

36 S'agissant du libellé de l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application, il y a lieu d'observer que tant la première partie de celui-ci que le titre sous lequel il figure indiquent que la règle de la «valeur la plus élevée» ne s'applique qu'aux «agriculteurs qui se trouvent dans une situation spéciale», lesquels sont définis au paragraphe 1 du même article comme étant ceux visés aux articles 19 à 23 bis de ce règlement.

37 Le champ d'application de l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application étant ainsi circonscrit par la réunion des conditions pour l'application d'au moins un des articles 19 à 23 bis de ce règlement, l'utilisation du terme «plusieurs», précédant la référence à ces articles, reflète le fait que la réunion des conditions pour l'application d'au moins un autre desdits articles déclenche l'application de la règle de la «valeur la plus élevée».

38 Dans ces conditions, le terme «plusieurs» peut logiquement être rattaché aux seuls articles 19 à 23 bis du règlement d'application, la règle de la «valeur la plus élevée» s'appliquant, par ailleurs, également lorsqu'un agriculteur qui se trouve dans une ou plusieurs des «situations spéciales» définies par ces articles satisfait également aux conditions pour l'application d'une ou de plusieurs des dispositions pertinentes du règlement de base.

39 Il convient, dès lors, de lire l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application comme s'appliquant lorsqu'un agriculteur qui se trouve dans une situation spéciale, et qui donc remplit déjà les conditions pour l'application d'au moins un des articles 19 à 23 bis de ce règlement, remplit en outre les conditions pour l'application:

— d'au moins un autre desdits articles 19 à 23 bis, ou

— d'au moins un des articles 37, paragraphe 2, 40, 42, paragraphe 3, ou 42, paragraphe 5, du règlement de base.

40 Cette interprétation se trouve corroborée par l'économie et la finalité de la disposition en cause au principal et de la réglementation dans laquelle cette disposition s'inscrit.

41 À cet égard, il convient d'écarter l'argumentation, soulevée par M. Feakins, selon laquelle les dispositions pertinentes du règlement de base et celles du règlement d'application poursuivraient des objectifs distincts, de sorte que ledit article 18, paragraphe 2, ne ferait pas obstacle au bénéfice cumulé d'une des dispositions de l'un et d'une des dispositions de l'autre de ces règlements.

42 En effet, comme l'a relevé M[me] l'avocat général au point 42 de ses conclusions, les dispositions du règlement de base et celles du règlement d'application, auxquelles l'article 18, paragraphe 2, de ce dernier règlement fait référence, visent indistinctement à compenser les désavantages qu'un agriculteur subirait si le calcul du montant de référence se fondait exclusivement sur les paiements perçus au cours de la période de référence comprenant les années 2000 à 2002.

43 La distinction entre les dispositions pertinentes du règlement de base et celles du règlement d'application apparaît d'autant plus malaisée que l'article 42, paragraphes 3 et 5, du règlement de base vise, à l'instar des dispositions du règlement d'application, des situations ouvrant le recours à la réserve nationale, et que l'article 19 du règlement d'application concerne la situation particulière de certains producteurs laitiers qui relèvent du champ d'application de l'article 40 du règlement de base.

44 Les deux listes se différencient ainsi uniquement par leur source réglementaire, les articles 19 à 23 bis du règlement d'application ne constituant du reste que la mise en œuvre de l'article 42, paragraphe 4, du règlement de base.

45 Par conséquent, il convient de répondre à la première question que l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application doit être interprété en ce sens qu'il s'applique, d'une part, lorsqu'un agriculteur remplit les conditions pour l'application de plusieurs des articles 19 à 23 bis du règlement d'application, et, d'autre part, lorsqu'un agriculteur qui remplit les conditions pour l'application d'au moins un des articles 19 à 23 bis de ce règlement remplit également les conditions pour l'application d'au moins un des articles 37, paragraphe 2, 40, 42, paragraphe 3, et 42, paragraphe 5, du règlement de base.

Sur la deuxième question

46 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application, tel qu'interprété en réponse à la première question, est valide au regard des principes d'attribution des compétences et d'égalité de traitement ainsi que de l'obligation de motivation qui incombe à la Commission en vertu de l'article 296 TFUE.

47 S'agissant de la validité de la disposition en cause au principal au regard du principe d'égalité de traitement, il convient de rappeler que 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'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir, notamment, arrêts Elbertsen, C-449/08, EU:C:2009:652, point 41, et Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, point 33).

48 Or, l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application établit une différence de traitement entre, d'une part, un agriculteur ayant subi des circonstances exceptionnelles lui ouvrant le droit à un ajustement de son montant de référence au titre de l'article 40 du règlement de base et, d'autre part, un agriculteur n'ayant pas fait face à de telles circonstances et auquel est attribué un montant de référence calculé en application de la règle générale édictée à l'article 37, paragraphe 1, de ce règlement. En effet, ainsi que l'a observé M. Feakins, la disposition en cause au principal défavorise le premier agriculteur par rapport au second en le privant du bénéfice d'un montant de référence au titre de la réserve nationale en sus de son montant de référence ajusté au titre dudit article 40.

49 La violation éventuelle du principe d'égalité de traitement du fait d'un traitement différencié présuppose, toutefois, que les situations visées soient comparables eu égard à l'ensemble des éléments qui les caractérisent (voir, en ce sens, arrêt IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, point 51).

50 Les Scottish Ministers, le gouvernement hellénique et la Commission ont fait valoir que cette condition n'était pas remplie en l'occurrence.

51 À cet égard, il y a lieu de rappeler que les éléments qui caractérisent différentes situations ainsi que leur caractère comparable doivent, notamment, être déterminés et appréciés à la lumière de l'objet et du but de l'acte communautaire qui institue la distinction en cause (voir, en ce sens, arrêt Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, point 67). Doivent, en outre, être pris en considération les principes et les objectifs du domaine dont relève l'acte en cause (arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, point 26).

52 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort du considérant 24 du règlement de base, les modalités de calcul des montants de référence octroyés aux agriculteurs au titre du régime de paiement unique visaient à assurer que la transition vers ce régime s'effectue sans modifier les montants effectivement versés aux agriculteurs par rapport à ceux versés au titre des différents régimes de paiements directs existant jusqu'alors.

53 C'est dans cette optique que l'article 40 du règlement de base a prévu la possibilité, pour un agriculteur ayant fait face à des circonstances exceptionnelles au cours de la période de référence définie à l'article 38 de ce règlement, d'obtenir un ajustement de son montant de référence afin de lui garantir un niveau d'aide reflétant les montants perçus au titre des régimes antérieurs et, ainsi, de le mettre sur le même pied que les agriculteurs n'ayant pas été confrontés à de telles circonstances.

54 Partant, un agriculteur auquel a été attribué un montant de référence calculé en application de l'article 37, paragraphe 1, du règlement de base et un agriculteur bénéficiant d'un ajustement de la méthode de calcul de son montant de référence au titre de l'article 40 de ce règlement, qui sollicitent tous deux l'octroi de droits supplémentaires tirés de la réserve nationale, se trouvent dans des situations comparables au regard des objectifs du régime de paiement unique.

55 Dans ces conditions, il convient d'examiner si la différence de traitement qui découle de la disposition en cause au principal peut être objectivement justifiée.

56 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, bien que le législateur communautaire dispose, en matière de politique agricole commune, d'un large pouvoir d'appréciation, il est tenu de baser ses choix sur des critères objectifs et appropriés par rapport au but poursuivi par la législation en cause (voir, en ce sens, arrêts Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., EU:C:2008:728, point 58, ainsi que Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, point 34).

57 La Commission, à l'instar des Scottish Ministers, a fait valoir que la disposition en cause au principal pouvait être objectivement justifiée par la nécessité, telle qu'énoncée au considérant 13 du règlement d'application, d'éviter le cumul par un même agriculteur de différentes possibilités d'octroi de droits au paiement. L'interdiction d'un tel cumul servirait la protection des intérêts financiers des agriculteurs dont les montants de référence ont été calculés conformément à la règle générale édictée à l'article 37, paragraphe 1, du règlement de base. En effet, en cas de dépassement des plafonds nationaux du fait d'un recours accru à la réserve nationale, les montants de référence attribués à ces derniers subiraient une réduction linéaire en application des articles 41, paragraphe 2, et 42, paragraphe 7, de ce règlement.

58 À cet égard, il y a lieu de relever que le mécanisme prévu par ces dernières dispositions constitue un moyen de sauvegarder l'équilibre financier du régime de paiement unique tout en respectant le principe d'égalité de traitement (voir, par analogie, arrêts Spagl, C-189/89, EU:C:1990:450, point 28, et Pastätter, C-217/89, EU:C:1990:451, point 19). L'objectif d'éviter l'application de ce mécanisme ne saurait, dès lors, justifier une entorse à ce principe.

59 En outre, dans la mesure où il implique la promotion des intérêts des agriculteurs dont les montants de référence ont été calculés conformément à la règle générale au détriment de ceux dont les montants de référence ont été ajustés au titre de l'article 40 du règlement de base, un tel objectif contrevient à la finalité de cette disposition. Ledit article 40 vise, en effet, ainsi qu'il a été constaté au point 53, à compenser le désavantage que subiraient, en son absence, les agriculteurs ayant été confrontés à des circonstances exceptionnelles par rapport à ceux n'ayant pas dû faire face à de telles circonstances.

60 Partant, il y a lieu de constater que la disposition en cause au principal a été adoptée en violation du principe d'égalité de traitement.

61 Sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres arguments avancés au cours de la procédure à l'encontre de sa validité, il convient de répondre à la deuxième question que l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application est invalide, pour autant qu'il empêche un agriculteur ayant subi des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 40 du règlement de base de bénéficier à la fois d'un ajustement de son montant de référence au titre de cette disposition et d'un montant de référence supplémentaire tiré de la réserve nationale au titre de l'un des articles 19 à 23 bis du règlement

d'application, alors qu'un agriculteur n'ayant pas fait face à de telles circonstances et auquel a été attribué un montant de référence calculé en application de l'article 37, paragraphe 1, du règlement de base peut cumuler ce montant et un montant de référence tiré de la réserve nationale au titre de l'un des articles 19 à 23 bis du règlement d'application.

Sur la troisième question

62 Au regard de la réponse apportée à la deuxième question, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur les effets dans le temps de la déclaration préjudicielle d'invalidité

63 Lors de l'audience, la Commission a demandé que, si la Cour devait constater l'invalidité de l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application, les effets de l'arrêt soient limités au requérant et à tout autre demandeur du même type.

64 À l'appui de sa demande, la Commission a attiré l'attention de la Cour sur les conséquences financières graves qui découleraient d'un arrêt opérant une telle constatation. D'une part, la remise en cause de paiements déjà réalisés sur une période de pratiquement dix années créerait des difficultés sérieuses pour les États membres et serait contraire au principe de sécurité juridique. D'autre part, l'obligation de recalculer ces paiements influerait, eu égard au principe de la discipline budgétaire, sur le financement de la politique agricole commune dans son ensemble.

65 Lorsque des considérations impérieuses de sécurité juridique le justifient, la Cour bénéficie, en vertu de l'article 264, second alinéa, TFUE, applicable, par analogie, également dans le cadre d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité des actes communautaires, au titre de l'article 267 TFUE, d'un pouvoir d'appréciation pour indiquer, dans chaque cas particulier, ceux des effets de l'acte concerné qui doivent être considérés comme définitifs (voir, notamment, arrêts Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, point 121, ainsi que Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, point 93).

66 Or, en l'absence de toute information quant au nombre d'agriculteurs qui seront potentiellement habilités à réclamer des paiements supplémentaires à la suite de la déclaration d'invalidité de l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'application et en ce qui concerne le montant de ces paiements, il ne ressort aucunement du dossier que des considérations impérieuses de sécurité juridique justifient la limitation des effets dans le temps de la déclaration d'invalidité de cette disposition.

67 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de limiter dans le temps les effets du présent arrêt.

Sur les dépens

68 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 (première chambre) dit pour droit:

1) **L'article 18, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 795/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement (CE) nº 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans**

le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, tel que modifié par le règlement (CE) nº 1974/2004 de la Commission, du 29 octobre 2004, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique, d'une part, lorsqu'un agriculteur remplit les conditions pour l'application de plusieurs des articles 19 à 23 bis dudit règlement, tel que modifié par le règlement nº 1974/2004, et, d'autre part, lorsqu'un agriculteur qui remplit les conditions pour l'application d'au moins un des articles 19 à 23 bis du même règlement, tel que modifié par le règlement nº 1974/2004, remplit également les conditions pour l'application d'au moins un des articles 37, paragraphe 2, 40, 42, paragraphe 3, et 42, paragraphe 5, 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.

2) **L'article 18, paragraphe 2, du règlement nº 795/2004, tel que modifié par le règlement nº 1974/2004, est invalide pour autant qu'il empêche un agriculteur ayant subi des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 40 du règlement nº 1782/2003 de bénéficier à la fois d'un ajustement de son montant de référence au titre de cette disposition et d'un montant de référence supplémentaire tiré de la réserve nationale au titre de l'un des articles 19 à 23 bis du règlement nº 795/2004, tel que modifié par le règlement nº 1974/2004, alors qu'un agriculteur n'ayant pas fait face à de telles circonstances et auquel a été attribué un montant de référence calculé en application de l'article 37, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003 peut cumuler ce montant et un montant de référence tiré de la réserve nationale au titre de l'un des articles 19 à 23 bis du règlement nº 795/2004, tel que modifié par le règlement nº 1974/2004.**

Signatures