

Affaire C-361/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

3 mai 2019

Juridiction de renvoi :

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

23 avril 2019

Appelante :

De Ruiter vof

Intimé :

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

décision de renvoi

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas ; ci-après la « **juridiction de céans** »)

[omissis]

décision de renvoi de la chambre collégiale, du 23 avril 2019, dans l'affaire opposant :

la V.O. F. de Ruiter, établie à Wergea (Pays-Bas), appelante

[omissis]

au

minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments), intimé

[omissis]

Déroulement de la procédure

Par décision du 16 février 2017 (la décision initiale), l'intimé a établi, au titre de l'uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (arrêté ministériel portant exécution de la PAC en ce qui concerne les paiements directs et la conditionnalité), une réduction de non-respect de la conditionnalité de 5 % sur les paiements directs à octroyer à l'appelante pour l'année 2016.

Par décision du 30 juin 2017 (la décision attaquée), l'intimé a déclaré le recours de l'appelante non fondé.

L'appelante a interjeté appel de la décision attaquée.

[les omissis qui suivent concernent d'autres informations purement procédurales]

[omissis] **[Or. 2]** [omissis]

Motifs

Objet de la procédure au principal et faits pertinents

1. Le 3 décembre 2015, un vétérinaire qui avait procédé à l'inspection ante mortem dans un abattoir a adressé un rapport à la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (l'autorité néerlandaise de contrôle des denrées alimentaires et des produits de consommation ; ci-après la « NVWA »). Le rapport mentionnait que le bovidé portant le numéro d'identification valable à vie 497732475 et provenant de l'exploitation de l'appelante n'était pas apte au transport vers l'abattoir, qu'il n'était pas en état de se mouvoir par lui-même sans souffrir ou de se déplacer sans aide et que l'animal était malade de telle sorte que le transport entraînait des souffrances inutiles. Le 3 mars 2016, à la suite de ce rapport, la NVWA a effectué un contrôle dans l'exploitation de l'appelante. La NVWA a consigné les constatations de ce contrôle sur place dans deux rapports du 10 mars 2016 : le « Rapport d'inspection médicaments vétérinaires » [omissis] et le rapport « Bien-être animal général » [omissis]. Ces rapports ont été transmis à l'intimé. Ces deux rapports ont conduit l'intimé à imposer, à l'appelante, une réduction de non-respect de la conditionnalité de 5 %. L'intimé avait fondé initialement cette réduction sur cinq cas de non-conformité. Par le mémoire en défense, l'intimé en a limité le nombre à trois cas de non-conformité. Il s'agit de deux cas de non-conformité dans le domaine de la santé qui ont eu lieu en 2015 et d'un cas de non-conformité dans le domaine du bien-être des animaux qui a eu lieu en 2016. L'intimé a appliqué la réduction de non-respect de la conditionnalité sur les paiements directs pour l'année 2016. **[Or. 3]**
2. Le premier cas de non-conformité, relevant du domaine de la santé, se rapporte à l'inscription inexacte de l'utilisation de médicaments vétérinaires pour le bovidé concerné par le rapport du 3 décembre 2015. Selon l'intimé, l'appelante ne tenait pas le registre dit des médicaments vétérinaires de manière complète. Sous la date

du 18 novembre 2015, le carnet que l'appelante utilisait comme registre mentionnait, entre autres, « 429 lavement + novem ». Lors du contrôle du 3 mars 2016, l'appelante a affirmé que « 429 » était le bovidé précité portant le numéro d'identification valable à vie 497732475. L'intimé estime que la mention dans le registre est incomplète, parce que ce registre n'indique pas quel médicament vétérinaire a été utilisé, quel est le temps d'attente et quel est l'animal dont il s'agit exactement. Dans ce cadre, l'intimé ne se prononce pas sur le fait que, selon le formulaire de registre que le vétérinaire a remis à l'appelante, le médicament vétérinaire a été administré non pas le 18 novembre 2015 mais le 17 novembre 2015. De ces lacunes, l'intimé reproche, en particulier, à l'appelante le fait que le bovidé n'a pas été identifié. Lors de l'audience, l'intimé a limité le premier cas de non-conformité à cet aspect. Selon l'intimé, l'identification au moyen du numéro de collier « 429 » est insuffisant, et ce d'autant que, lors du contrôle, l'appelante n'a pas pu présenter aux inspecteurs de la NVWA des documents dont il fallait déduire le lien entre le numéro de collier 429 et le numéro d'identification valable à vie.

3. Le deuxième cas de non-conformité, relevant également du domaine de la santé, se rapporte à l'inobservation du temps d'attente prescrit, après administration du médicament vétérinaire au bovidé précité portant le numéro d'identification valable à vie 497732475. [omissis] Vu l'appréciation des premier et troisième cas de non-conformité dont le résultat sera exposé plus loin, le fait que ce deuxième cas de non-conformité ait ou non été constaté à juste titre par l'intimé ne présente aucun intérêt pour la question de savoir si c'est à bon droit que l'intimé a infligé une réduction de non-respect de la conditionnalité de 5 % pour l'année 2016. C'est pourquoi il n'est pas procédé à une appréciation de l'appel dans la mesure où celui-ci concerne la constatation du deuxième cas de non-conformité.
4. Le troisième cas de non-conformité, relevant du domaine du bien-être des animaux, se rapporte à l'absence d'aire de repos sèche et propre pour les veaux. Lors du contrôle sur place du 3 mars 2016, les inspecteurs de la NVWA ont constaté que onze veaux ne disposaient pas d'une stabulation hygiénique et d'une aire de repos sèche et propre.
5. Le 15 septembre 2016, en raison de ce dernier cas de non-conformité ainsi que d'autres cas de non-conformité qui ne sont pas en litige, l'intimé a fait savoir à l'appelante qu'il avait l'intention d'appliquer une **[Or. 4]** réduction de non-respect de la conditionnalité de 3 % pour l'année 2016. Le 12 janvier 2017, l'intimé a ensuite fait savoir à l'appelante que, compte tenu des nouveaux éléments qu'il avait reçus de la NVWA – qui se rapportaient entre autres aux premier et deuxième cas de non-conformité (précisés plus haut, respectivement, aux points 2 et 3) –, il avait l'intention d'infliger, pour l'année 2016, une réduction de non-respect de la conditionnalité de 5 % au lieu de 3 %.

Cadre réglementaire

6. Le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (ci-après le « règlement 1306/2013 ») énonce, pour ce qui intéresse la présente affaire, ce qui suit :

« Article 91

Principe général

1. Lorsqu'un bénéficiaire visé à l'article 92 ne respecte pas les règles de conditionnalité énoncées à l'article 93, une sanction administrative lui est imposée.

(...)

Article 92

Bénéficiaires concernés

L'article 91 s'applique aux bénéficiaires recevant des paiements directs au titre du règlement (UE) n° 1307/2013 (...).

(...)

Article 99

Calcul de la sanction administrative

1. La sanction administrative prévue à l'article 91 est appliquée par réduction ou exclusion du montant total des paiements énumérés à l'article 92, octroyés ou à octroyer au bénéficiaire concerné pour les demandes d'aide qu'il a [Or. 5] introduites ou qu'il introduira au cours de l'année civile de la constatation.

(...) »

7. Le règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission, du 11 mars 2014, complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, au soutien au développement rural et à la conditionnalité (ci-après le « règlement 640/2014 ») énonce, pour ce qui intéresse la présente affaire, ce qui suit :

« Article 39

Calcul et application des sanctions administratives en cas de négligence

1. Lorsqu'un cas de non-conformité constaté est dû à la négligence du bénéficiaire, une réduction est appliquée. Cette réduction est, en règle générale, de 3 % du montant total résultant des paiements et des primes annuelles visés à l'article 92 du règlement (UE) n° 1306/2013. (...) »
8. Le règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission, du 17 juillet 2014, établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité (ci-après le « règlement 809/2014 ») énonce, pour ce qui intéresse la présente affaire, ce qui suit :
- « Article 73
- Principes généraux
- (...)
4. La sanction administrative est appliquée au montant total des paiements visés à l'article 92 du règlement (UE) n° 1306/2013, versés ou à verser à ce bénéficiaire :
- a) à la suite des demandes d'aide ou demandes de paiement qu'il a introduites ou introduira au cours de l'année de la constatation ;
- (...)
- Article 74 [Or. 6]
- Calcul et application de sanctions administratives en cas de négligence
1. Si plusieurs cas de non-conformité due à la négligence, relevant de différents domaines soumis à la conditionnalité, ont été constatés, la procédure de fixation de la réduction prévue à l'article 39, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) n° 640/2014 s'applique individuellement à chaque cas de non-conformité.
- Les pourcentages de réduction qui en résultent sont additionnés. Toutefois, la réduction maximale ne peut dépasser 5 % du montant total visé à l'article 73, paragraphe 4, du présent règlement.
- (...) »
9. L'article 4.8, paragraphe 3, de l'uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (arrêté ministériel portant exécution de la PAC en ce qui concerne les paiements directs et la conditionnalité) énonce ce qui suit :

« Le ministre établit les sanctions visées à l'article 91, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013 conformément aux articles 97 et 99 dudit règlement. »

10. Le regeling houders van dieren (arrêté ministériel portant les règles relatives à la détention d'animaux) énonce, pour ce qui intéresse la présente affaire, ce qui suit :

« Article 3.1. Administration de médicaments vétérinaires par le détenteur d'animaux

1. Un détenteur d'animaux qui détient des animaux producteurs de denrées alimentaires tient les écritures de toute transaction relative à des médicaments vétérinaires visés aux articles 2.13, 2.14 et 4.12 du regeling diergeneesmiddelen (arrêté ministériel portant les règles en matière de médicaments vétérinaires) et ces écritures comportent les documents et éléments suivants :

(...)

d. l'identification des animaux traités ;

(...) »

11. Le besluit houders van dieren (arrêté royal portant les règles relatives aux détenteurs d'animaux) énonce, pour ce qui intéresse la présente affaire, ce qui suit :

« Article 2.36. Aire de repos

1. L'aire de repos d'une étable doit être confortable, propre et convenablement drainée, et ne doit pas porter préjudice aux veaux.

(...) » [Or. 7]

Points en litige pouvant être tranchés sans interprétation du droit de l'Union par la Cour de justice

12. [omissis des points 12 à 17 : la juridiction de céans juge prouvés les premier et troisième cas de non-conformité et rejette l'argumentaire de l'appelante selon lequel l'intimé aurait dû imposer une réduction de 3 % pour non-respect de la conditionnalité ou même se contenter d'un avertissement ; ces points ne font pas l'objet de la question préjudicielle qui sera posée]
13. [omissis] [Or. 8] [omissis]
14. [omissis] [Or. 9]
15. [omissis]

16. [omissis]
17. [omissis] **[Or. 10]** [omissis]

Motivation de la question préjudicielle

18. Il suit de ce qui précède que, pour les premier et troisième cas de non-conformité aux règles de la conditionnalité, l'intimé est fondé à infliger à l'appelante une réduction de non-respect de la conditionnalité.
19. Toutefois, l'appelante a fait valoir que c'est à tort que l'intimé a fixé la réduction de non-respect de la conditionnalité à 5 % des paiements directs à lui octroyer pour l'année 2016. La juridiction de céans considère ce qui suit à cet égard :
20. L'année au cours de laquelle a eu lieu le premier cas de non-conformité aux règles de la conditionnalité n'est pas la même que celle au cours de laquelle a eu lieu le troisième cas de non-conformité à ces règles et au cours de laquelle ces deux cas de non-conformité ont été constatés. En effet, le premier cas de non-conformité a eu lieu en 2015, alors que c'est en 2016 qu'ont eu lieu le troisième cas de non-conformité **[Or. 11]** et la constatation de ces deux cas de non-conformité. Pour le premier cas de non-conformité, l'année de survenance du non-respect et l'année de constatation ne correspondent donc pas.
21. Tant pour le premier que pour le troisième cas de non-conformité aux règles de la conditionnalité, l'intimé a fixé une réduction de 3 % au titre de l'article 39, paragraphe 1, du règlement 640/2014. Étant donné que les deux cas de non-conformité aux règles de la conditionnalité ont été constatés dans la même année (à savoir l'année 2016) et qu'ils relèvent de domaines différents de la conditionnalité, à savoir celui de la santé et celui du bien-être des animaux, l'intimé a additionné les deux réductions et les a fixées conjointement au maximum de 5 % découlant de l'article 74 du règlement 809/2014.
22. Ainsi que l'article 99, paragraphe 1, du règlement 1306/2013 et l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement 809/2014 le prévoient, l'intimé a appliqué la réduction de non-respect de la conditionnalité aux paiements directs pour l'année au cours de laquelle les cas de non-conformité à ces règles ont été constatés et non pour les années au cours desquelles les deux cas de non-conformité ont eu lieu. Le texte de ces dispositions est clair, [dans la version néerlandaise,] tout comme il l'est dans les versions française et anglaise : la réduction de non-respect de la conditionnalité est appliquée aux paiements pour l'année de la constatation des cas de non-conformité.
23. La juridiction de céans a cependant des doutes quant à la validité de l'article 99, paragraphe 1, du règlement 1306/2013 et de l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement 809/2014, et ce dans la mesure où l'année de constatation y est décisive pour déterminer l'année pour laquelle la réduction de non-respect de la conditionnalité est calculée lorsque l'année de survenance du non-respect de la conditionnalité n'est pas la même que l'année de constatation. Elle éprouve des

doutes en raison de l'arrêt du 25 juillet 2018 que la Cour a rendu dans l'affaire Teglgaard et Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, points 34 à 59).

24. La juridiction de céans est consciente que l'arrêt dans l'affaire Teglgaard et Fløjstrupgård concerne les textes qui ont précédé les règlements applicables en l'espèce et donc des règlements différents, qu'il existait des différences dans les versions linguistiques de ces règlements et qu'il s'agit de l'interprétation de ces règlements et plus particulièrement de la question de savoir si les réductions des paiements directs en raison du non-respect des règles de conditionnalité doivent être calculées sur la base des paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année au cours de laquelle ce non-respect est survenu ou sur ceux au titre de l'année au cours de laquelle ledit non-respect a été constaté. Néanmoins, les motifs **[Or. 12]** qui ont fondé la Cour de justice à décider dans cette affaire que les réductions des paiements directs en raison du non-respect des règles de conditionnalité doivent être calculées sur la base des paiements octroyés ou à octroyer au titre de l'année au cours de laquelle ce non-respect est survenu pourraient impliquer que, en retenant dans les règlements applicables en l'espèce l'année de constatation du non-respect, le législateur de l'Union a fait un choix qui est contraire aux principes d'égalité de traitement, de proportionnalité et de sécurité juridique, dans la mesure où l'année de la survenance du non-respect de règles de conditionnalité n'est pas la même que l'année de sa constatation. En effet, la Cour considère que la prise en compte de l'année de constatation du non-respect des règles de conditionnalité pour calculer la réduction des paiements directs entraîne le risque que le montant des paiements auquel s'applique la réduction soit nettement plus élevé que celui de l'année de survenance du non-respect des règles de conditionnalité ou, au contraire, que la réduction appliquée soit nettement moins élevée en cas de diminution du montant des paiements directs entre l'année de survenance de ce non-respect et l'année de sa constatation, que cette prise en compte ne saurait assurer le lien entre le comportement de l'agriculteur à l'origine d'une telle réduction ou suppression et cette réduction ou suppression, et que cette prise en compte est de nature à rendre difficilement prévisible pour l'agriculteur concerné les conséquences financières qu'il aura à supporter (voir arrêt du 25 juillet 2018, Teglgaard et Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, points 47 et suivants, et conclusions de l'avocat général Sharpston présentées le 17 mai 2018 dans cette affaire Teglgaard et Fløjstrupgård, EU:C:2018:328, points 87 à 101).
25. Ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt Foto-Frost du 22 octobre 1987 (314/85, EU:C:1987:452), les juridictions nationales n'ont pas le pouvoir de déclarer invalides les actes des institutions de l'Union, ce pouvoir revenant exclusivement à la Cour de justice. Dès lors qu'elle éprouve des doutes quant à la validité de l'article 99, paragraphe 1, du règlement 1306/2013 et de l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement 809/2014, et ce dans la mesure où l'année de constatation y est décisive pour déterminer l'année pour laquelle la réduction de non-respect de la conditionnalité est calculée lorsque l'année de survenance du non-respect de la conditionnalité n'est pas la même que l'année de constatation, la juridiction de céans est tenue au titre de l'article 267 du traité sur le

fonctionnement de l'Union européenne de demander à la Cour de justice de rendre une décision préjudicielle à cet égard. Elle lui demandera pour cette raison de statuer à titre préjudiciel sur la question de savoir si les dispositions précitées sont valables à cet égard. **[Or. 13]**

26. Si la Cour devait retenir l'invalidité de l'article 99, paragraphe 1, du règlement 1306/2013 et de l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement 809/2014, et ce dans la mesure où l'année de constatation y est décisive pour déterminer l'année pour laquelle la réduction de non-respect de la conditionnalité est calculée lorsque l'année de survenance du non-respect de la conditionnalité n'est pas la même que l'année de constatation, cela semble alors avoir pour conséquence, quant à la décision en cause, que c'est à tort que l'intimé a également fondé la réduction de non-respect de la conditionnalité de 5 % des paiements directs à octroyer à l'appelante pour l'année 2016, qui a été infligée par cette décision, sur le premier cas de non-conformité aux règles de conditionnalité survenu en 2015. Ce serait alors au – seul – titre du troisième cas de non-conformité aux règles de la conditionnalité qu'une réduction de non-respect de la conditionnalité de 3 % devrait être fixée sur la base des paiements directs à octroyer à l'appelante pour l'année 2016. La question se pose dès lors de savoir s'il existe un fondement dans le droit de l'Union pour infliger néanmoins une réduction de non-respect de la conditionnalité lorsque, comme en l'espèce pour le premier cas de non-conformité aux règles de la conditionnalité survenu en 2015, l'année de survenance du non-respect de la conditionnalité n'est pas la même que l'année de constatation. Même si le présent litige ne soulève pas cette question (la décision en cause ne concernant, en effet, que la réduction des paiements directs en 2016), il faut bien y faire face dans le cadre de la réponse à donner à la question préjudicielle. En effet, l'absence de pareil fondement porterait atteinte à l'objectif du règlement 1306/2013 quant au respect de la conditionnalité, tel qu'il ressort de ses considérants 53 et 54 où le paiement intégral des paiements directs est lié au respect des règles de gestion des terres, de production agricole et d'activité agricole. Ces règles visent à intégrer des normes de base en matière d'environnement, de changement climatique, de bonnes conditions agricoles et environnementales des terres, de santé publique, animale et végétale et de bien-être des animaux dans la politique agricole commune (voir arrêt précité dans l'affaire Teglgaard et Fløjstrupgård, point 40).
27. En l'attente de l'arrêt de la Cour de justice, la juridiction de céans sursoit à statuer. **[Or. 14]**

Décision

La juridiction de céans :

- demande à la Cour de justice de se prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante :

L'article 99, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et l'article 73, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement (UE) n° 809/2014 de la Commission, du 17 juillet 2014, établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité sont-ils valables, et ce dans la mesure où l'année de constatation y est décisive pour déterminer l'année pour laquelle la réduction de non-respect de la conditionnalité est calculée lorsque l'année de survenance du non-respect de la conditionnalité n'est pas la même que l'année de constatation ?

[omissis : éléments procéduraux, signatures]

DOCUMENT DE TRAVAIL