

Affaire C-189/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

26 mars 2021

Jurisdiction de renvoi :

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

23 mars 2021

Partie requérante :

R. et R.

Partie défenderesse :

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[OMISSIS]

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN [cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays Bas]

[OMISSIS]

décision de renvoi, du 23 mars 2021, de la chambre collégiale, dans l'affaire entre

R. et R., à R., partie requérante [ci-après la « requérante »]

[OMISSIS]

et

le ministre van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments], défendeur

[OMISSIS]

Déroulement de la procédure

Par décision du 4 avril 2019 (la décision primaire), le défendeur a établi, sur la base de l’Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (arrêté ministériel portant exécution de la PAC en ce qui concerne les paiements directs) [Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 11 december 2014, nr. WJZ/14194346, houdende de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid voor wat betreft de rechtstreekse betalingen en het randvoorwaardenbeleid (arrêté ministériel du secrétaire d’État aux Affaires économiques, du 11 décembre 2014, n° WJZ/14194346, portant exécution de la PAC en ce qui concerne les paiements directs et la conditionnalité)] (ci-après l’«arrêté ministériel d’exécution»), une réduction de non-respect de la conditionnalité de 3 % sur les paiements directs à accorder à la requérante pour l’année 2018.

Par décision du 21 août 2019 (la décision attaquée), le défendeur a déclaré non fondée la réclamation de la requérante.

La requérante a introduit un recours contre la décision attaquée.

[déroulement de la procédure] [OMISSIS] [Or. 2]

[OMISSIS]

Considérations

Objet du litige au principal et faits pertinents

1. La requérante est une société civile (‘maatschap’). Le 20 mars 2018, la requérante a déposé auprès du défendeur une Déclaration combinée. Dans celle-ci, elle a demandé le versement de paiements directs.

2. Le 11 octobre 2018, un contrôleur de la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (Autorité néerlandaise de contrôle des denrées alimentaires et des produits de consommation) a constaté que l’un des associés de la requérante utilisait le produit phytopharmaceutique MECOP PP-2 (numéro d’autorisation 12678N) pour lutter contre la patience à feuilles obtuses [*Rumex obtusifolius*]. Ce produit phytopharmaceutique a comme substance active le mecoprop-P. Selon le site internet du College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Conseil néerlandais d’autorisation des produits phytopharmaceutiques et des biocides) (ci-après le « Ctgb »), l’autorisation du produit phytopharmaceutique MECOP PP-2 avait expiré le 30 janvier 2016 et, dans ce cadre, la période limite de commercialisation avait été fixée au 30 juillet 2016 et la période limite d’utilisation au 30 janvier 2017. Le Ctgb est chargé de la mise en œuvre de la Wet gewasbeschermingsmiddelen en

biociden (loi sur les produits phytopharmaceutiques et les biocides) (ci-après la « Wgb »).

3.1. Le défendeur a imposé à la requérante une réduction de non-respect de la conditionnalité de 3 % sur les paiements directs demandés durant l'année 2018 parce que la requérante a utilisé un produit phytopharmaceutique non autorisé. À cette fin, le défendeur a exposé dans la décision attaquée – telle que nous la résumons – qu'il y a non-respect d'une règle relative à la conditionnalité étant donné que l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique non autorisé relève de l'exigence [réglementaire] en matière de gestion (ERMG) 10, telle qu'établie à l'annexe II du [Or. 3] 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 abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549)] (ci-après le « règlement n° 1306/2013 »). Dans l'exigence en matière de gestion 10, il est fait référence à l'article 55, première et deuxième phrases, du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil [JO 2009, L 309, p. 1] (ci-après le « règlement n° 1107/2009 »).

3.2. La requérante fait valoir que l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique non autorisé, comme dans son cas, ne constitue pas une violation de l'article 55 du règlement n° 1107/2009, qui prévoit que les produits phytopharmaceutiques doivent faire l'objet d'une utilisation appropriée, mais [une violation] de l'article 28 dudit règlement, qui prévoit qu'un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé. Selon la requérante, c'est donc à tort que le défendeur a estimé qu'elle avait violé l'exigence en matière de gestion 10, de sorte que le défendeur n'était pas compétent pour imposer une réduction de non-respect de la conditionnalité.

4. [OMISSIS]

Cadre réglementaire

Droit de l'Union

5.1. Le règlement n° 1306/2013 est, pour ce qui nous intéresse ici, libellé comme suit :

« (...)

(53) Le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, qui a été remplacé par le règlement (CE) n° 73/2009, a établi le principe selon lequel le paiement intégral aux bénéficiaires de certaines aides au titre de la PAC doit être lié au respect des règles de gestion des terres, de production agricole et d'activité agricole. Ce principe a ensuite été repris dans le règlement (CE)

n° 1698/2005 du Conseil et dans le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil. En vertu du système de [Or. 4] conditionnalité, les États membres sont tenus d'imposer des sanctions prenant la forme d'une réduction ou d'une exclusion de la totalité ou d'une partie de l'aide reçue au titre de la PAC.

(54) Le système de conditionnalité intègre les normes de base de la PAC 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. Le système de conditionnalité vise à contribuer à la mise en place d'une agriculture durable passant par une meilleure sensibilisation des bénéficiaires à la nécessité de respecter ces normes de base. Il a également pour but d'aider la PAC à mieux répondre aux attentes de la société grâce à une meilleure cohérence de cette politique avec celles mises en œuvre dans les domaines de l'environnement, de la santé publique, animale et végétale et du bien-être des animaux. Le système de conditionnalité fait partie intégrante de la PAC, de sorte qu'il convient de le maintenir.

Toutefois, son champ d'application, qui consiste jusqu'ici en des listes distinctes d'exigences réglementaires en matière de gestion et de normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres, devrait être rationalisé afin d'assurer la cohérence du système de conditionnalité et de le rendre plus visible. À cette fin, il importe que les exigences et les normes soient présentées dans une seule liste et regroupées par domaine et par thème.

(...)

(...)

(59) Il convient que les bénéficiaires comprennent précisément leurs obligations en ce qui concerne les règles de conditionnalité. À cette fin, il importe que toutes les exigences et normes relevant de ces règles soient communiquées par les États membres de manière exhaustive, compréhensible et explicative, y compris, le cas échéant, par voie électronique.

(...)

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.

(...)

3. Aux fins du présent titre, on entend par :

a) (...);

b) “exigence”, toute exigence réglementaire d’un acte donné en matière de gestion individuelle découlant du droit de l’Union visée à l’annexe II, distincte, quant au fond, de toute autre exigence dudit acte. (...) **[Or. 5]**

Article 92

Bénéficiaires concernés

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

(...)

Article 93

Règles relatives à la conditionnalité

1. Les règles relatives à la conditionnalité sont les exigences réglementaires en matière de gestion prévues par le droit de l’Union et les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres, établies au niveau national et énumérées à l’annexe II, en ce qui concerne les domaines suivants :

a) environnement, (...);

b) santé publique, santé animale et végétale ;

c) (...).

(...) »

5.2. L’annexe II du règlement n° 1306/2013 est, pour ce qui nous intéresse ici, libellée comme suit :

« Règles relatives à la conditionnalité, conformément à l’article 93

ERMG : Exigences réglementaires en matière de gestion

(...)

Domaine	Thème principal	Exigences et normes		
Santé publique, santé animale et	Produits phytopharma	ERMG 10	Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement	Article 55, première

santé végétale	ceutiques		européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (...)	et deuxième phrases ».
----------------	-----------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------

(...) »

5.3. Le règlement (CE) n° 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) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1)] (ci-après le règlement n° 1782/2003 ») et le règlement (CE) [Or. 6] n° 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) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16)] (ci-après le « règlement n° 73/2009 ») sont des prédécesseurs du règlement n° 1306/2013. Ces règlements prévoient respectivement à l'article 3 et à l'article 4 – en résumé – que tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion visées respectivement à l'annexe III et à l'annexe II. L'exigence en matière de gestion 9, qui importe ici, établie à l'annexe III du règlement n° 1782/2003 et à l'annexe II du règlement n° 73/2009, concerne : « Directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO L 230 du 19.8.1991, p. 1), Article 3 ».

5.4. Le règlement n° 73/2009 a été modifié par le règlement (UE) n° 1310/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, établissant certaines dispositions transitoires relatives au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les ressources et leur répartition pour l'exercice 2014 et modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ainsi que les règlements (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1306/2013 et (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne leur application au cours de l'exercice 2014 [(JO 2013, L 347, p. 865)] (ci-après le « règlement n° 1310/2013 »). Le considérant 16 du règlement n° 1310/2013 indique ce qui suit à cet égard :

« L'article 83 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil prévoit que la référence faite, dans l'annexe II du règlement (CE) n° 73/2009, à l'article 3 de la directive 91/414/CEE du Conseil s'entend comme faite à l'article 55 du règlement (CE) n° 1107/2009. Toutefois, le règlement (UE) n° 1306/2013 limite cette référence de sorte qu'elle ne vise désormais que les deux premières phrases de l'article 55 du règlement (CE) n° 1107/2009. Par souci de cohérence entre l'exigence applicable à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques au cours de l'année 2014 et au cours des années suivantes, il y a lieu de modifier en conséquence l'annexe II du règlement (CE) n° 73/2009. »

Après cette modification, l'exigence en matière de gestion 9, qui nous intéresse ici, telle qu'établie à l'annexe II du règlement n° 73/2009, est libellée comme suit : « Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et [Or. 7] du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO L 309 du 24.11.2009, p. 1), Article 55, première et deuxième phrases ».

6.1. Le règlement n° 1107/2009 est, pour ce qui nous intéresse ici, libellé comme suit :

« (...)

(7) Les produits phytopharmaceutiques peuvent cependant également avoir des effets non bénéfiques sur la production végétale. L'utilisation de ces produits peut présenter des risques et des dangers pour l'homme, les animaux et l'environnement, notamment s'ils sont mis sur le marché sans avoir été officiellement testés et autorisés et s'ils sont utilisés d'une manière incorrecte.

(8) Le présent règlement a pour objet de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et dans le même temps de préserver la compétitivité de l'agriculture communautaire. Il convient d'accorder une attention particulière à la protection des groupes vulnérables de la population, notamment les femmes enceintes, les nourrissons et les enfants. Le principe de précaution devrait être appliqué et le présent règlement devrait assurer que l'industrie démontre que les substances ou produits fabriqués ou mis sur le marché n'ont aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement.

(...)

(35) Afin de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, les produits phytopharmaceutiques devraient être utilisés d'une façon appropriée, conformément aux conditions définies dans leur autorisation, en tenant compte des principes de lutte intégrée

contre les ennemis des cultures et en donnant la priorité, chaque fois que cela est possible, aux solutions de remplacement naturelles et non chimiques.

(...)

Article 28

Autorisation de mise sur le marché et utilisation

1. Un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément au présent règlement.

(...) [Or. 8]

Article 31

Contenu des autorisations

(...)

2. L'autorisation énonce les exigences relatives à la mise sur le marché et l'utilisation du produit phytopharmaceutique. Ces exigences comprennent au minimum les conditions d'emploi nécessaires pour satisfaire aux conditions et prescriptions prévues par le règlement approuvant les substances actives, phytoprotecteurs et synergistes.

(...)

4. Les exigences visées au paragraphe 2 peuvent concerner les points suivants :

a) une restriction relative à (...) l'emploi du produit phytopharmaceutique afin d'assurer la protection de la santé des distributeurs, des utilisateurs, des personnes présentes sur les lieux, des habitants, des consommateurs ou des travailleurs concernés ou de l'environnement, en prenant en considération les exigences imposées par d'autres dispositions communautaires ; une telle restriction est indiquée sur l'étiquette ;

(...)

Article 55

Utilisation de produits phytopharmaceutiques

Les produits phytopharmaceutiques doivent faire l'objet d'une utilisation appropriée.

Une utilisation appropriée inclut l'application des principes de bonnes pratiques phytosanitaires et le respect des conditions fixées conformément à l'article 31 et mentionnées sur l'étiquetage. Elle est en outre conforme aux dispositions de la directive 2009/128/CE, et en particulier aux principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, visés à l'article 14 et à l'annexe III de ladite directive, qui s'appliquent le 1^{er} janvier 2014 au plus tard.

(...)

Article 83

Abrogation

(...)

Les références faites aux directives abrogées s'entendent comme faites au présent règlement. En particulier, les références, dans d'autres textes législatifs communautaires, comme le règlement (CE) n° 1782/2003, à l'article 3 de la directive 91/414/CEE, s'entendent faites à l'article 55 du présent règlement.

(...) » **[Or. 9]**

6.2. La directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques [(JO 1991, L 230, p. 1)] (ci-après la « directive 91/414 ») était, pour ce qui nous intéresse ici, libellée comme suit :

« (...)

considérant que des règles uniformes doivent être appliquées par les États membres en ce qui concerne les conditions et les procédures d'autorisation des produits phytopharmaceutiques ;

considérant que ces règles devraient prévoir que les produits phytopharmaceutiques ne soient pas mis sur le marché ou utilisés sans avoir été officiellement autorisés et qu'ils doivent être convenablement utilisés, eu égard aux principes des bonnes pratiques phytosanitaires et de la lutte intégrée contre les ennemis des végétaux ;

(...)

Article 3

1. Les États membres prescrivent que les produits phytopharmaceutiques ne peuvent être mis sur le marché et utilisés sur leur territoire que lorsqu'ils ont autorisé le produit en cause, conformément aux dispositions de la

présente directive, à moins que l'usage auquel ils sont destinés ne soit couvert par les dispositions de l'article 22.

(...)

3. Les États membres prescrivent que les produits phytopharmaceutiques doivent faire l'objet d'un usage approprié. Un usage approprié comporte le respect des conditions fixées conformément à l'article 4 et mentionnées sur l'étiquetage, l'application des principes des bonnes pratiques phytosanitaires ainsi que chaque fois que cela sera possible de ceux de la lutte intégrée.

(...) »

Droit national

L'article 3.1, paragraphe 1, de l'arrêté ministériel d'exécution est, pour ce qui nous intéresse ici, libellé comme suit :

« Conditionnalité

1. L'agriculteur qui a introduit une demande de paiements directs comme visé à l'article 2.1, paragraphe 2, respecte les dispositions suivantes :
[Or. 10]

a. les exigences en matière de gestion visées à l'article 93, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013, énumérées à l'annexe 3.

(...) »

7.2. L'annexe 3 de l'article 3.1., sous a), de l'arrêté ministériel d'exécution est, pour ce qui nous intéresse ici, libellée comme suit :

[«]Les exigences en matière de gestion visées à l'article 93, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013 (...)

Thème principal : produits phytopharmaceutiques ERMG 10.

Produits phytopharmaceutiques

Article 55, première et deuxième phrases, du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO L 309) :

10.1	article 55, première et deuxième phrases, du règlement (CE) n° 1107/2009.
(...) »	

7.3 Jusqu'au 1^{er} janvier 2016, l'ERMG 10 de l'annexe 3 de l'arrêté ministériel d'exécution comprenait les parties 10.1 et 10.2. La partie 10.2 était libellée comme suit :

10.2	article 20, paragraphes 1 et 3, de la loi sur les produits phytopharmaceutiques et les biocides, en combinaison avec l'article 55, première et deuxième phrases, du règlement (CE) n° 1107/2009.
------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Par le Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 14 december 2015, nr. WJZ/15153578, tot wijziging van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB in verband met onder andere het begrip actieve landbouwer, de uitbreiding van de lijst met landschapselementen en de voorwaarden voor vanggewassen (Staatscourant 2015, nr. 46132, 22 december 2015) [arrêté ministériel du secrétaire d'État aux Affaires économiques, du 14 décembre 2015, n° WJZ/15153578, modifiant l'arrêté ministériel portant exécution de la PAC en ce qui concerne les paiements directs, en rapport, notamment, avec la notion d'agriculteur actif, l'extension de la liste des particularités topographiques et les conditions pour les cultures dérobées (Journal officiel 2015, n° 46132, 22 décembre 2015)], il a été prévu que la partie 10.2 est supprimée. Cela n'a pas été expliqué plus avant dans l'exposé des motifs de cet arrêté ministériel. **[Or. 11]**

8. L'article 20 de la Wgb est, pour ce qui nous intéresse ici, libellé comme suit :

« Violations du règlement

1. Il est interdit d'agir en violation de l'article 28, paragraphe 1, de l'article 52, paragraphes 1 et 5, de l'article 55, de l'article 56, paragraphe 1, de l'article 58, paragraphe 1, et de l'article 64 du règlement (CE) n° 1107/2009 ou des règlements adoptés en application de celui-ci.

(...) »

Dans le mémoire contenant l'exposé des motifs du projet de loi (Kamerstukken II 2009-2010, n° 3, p. 18), le gouvernement a fait remarquer ce qui suit :

« (...) L'essence du règlement est restée la même par rapport à la directive 91/414/CEE, à savoir que seuls les produits autorisés peuvent être mis sur le marché et utilisés, comme le prévoit l'article 28 du règlement. En outre, ils ne peuvent être utilisés que conformément aux conditions, ce qui est prévu à l'article 55 du règlement. Ces deux règles sont considérées comme des dispositions centrales du règlement. (...) »

Position de la requérante

9. La requérante fait valoir que le défendeur lui a imposé, à tort, une réduction de non-respect de la conditionnalité étant donné que, selon elle, l'utilisation (inappropriée) d'un produit phytopharmaceutique non autorisé ne relève pas de l'exigence en matière de gestion 10, telle que prévue à l'annexe II du règlement n° 1306/2013. La requérante reconnaît avoir utilisé un pesticide qui n'était pas (plus) autorisé et avoir ainsi méconnu l'article 28 du règlement n° 1107/2009. Contrairement à ce que fait valoir le défendeur, cela ne signifie pas qu'elle a, de ce fait, également violé l'exigence en matière de gestion de l'article 55 du règlement n° 1107/2009. Il ressort clairement de l'annexe II du règlement n° 1306/2013, et plus particulièrement de l'exigence en matière de gestion 10, qu'il doit s'agir d'une violation de l'article 55, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1107/2009. L'article 28 du règlement n° 1107/2009 n'est pas mentionné à l'annexe II du règlement n° 1306/2013 de sorte qu'une violation de cette disposition ne constitue pas une violation d'une règle relative à la conditionnalité. Selon la requérante, cela peut également être déduit de la modification de l'arrêté ministériel d'exécution avec effet au 1^{er} janvier 2016, à l'occasion de laquelle il a été prévu que la partie 10.2 de l'exigence en matière de gestion 10 de l'annexe 3 de l'arrêté ministériel d'exécution est supprimée. En outre, la requérante indique qu'il s'agit, à l'article 28 du règlement n° 1107/2009, d'autre part, et à l'article 55 du règlement n° 1107/2009, d'autre part, de deux comportements différents et **[Or. 12]** que les deux comportements peuvent, également sur la base de l'article 20 de la Wgb, donner lieu à une violation autonome.

Position du défendeur

10. Le défendeur indique que l'article 93 du règlement n° 1306/2013 renvoie à l'annexe II dudit règlement en ce qui concerne les règles relatives à la conditionnalité. Cette annexe mentionne, pour l'exigence en matière de gestion 10, l'article 55, première et deuxième phrases, du règlement n° 1107/2009. Le défendeur considère que l'utilisation (inappropriée) d'un produit phytopharmaceutique non autorisé relève de cette exigence en matière de gestion. Le défendeur indique, tout d'abord, que l'article 55 du règlement n° 1107/2009 contient une obligation générale de faire une utilisation appropriée de tous les produits phytopharmaceutiques. Selon le défendeur, rien n'indique que les produits phytopharmaceutiques non autorisés seraient exemptés de cette obligation. Ensuite, le défendeur indique que, dans le cas d'un produit phytopharmaceutique non autorisé, il ne saurait, par définition, être question d'une utilisation appropriée du produit phytopharmaceutique. Une utilisation appropriée inclut, conformément à l'article 55 du règlement n° 1107/2009, notamment le respect des conditions fixées conformément à l'article 31 du règlement n° 1107/2009. L'article 31 du règlement n° 1107/2009 régit le contenu de l'autorisation. L'utilisation d'un produit phytopharmaceutique non autorisé ne répond pas aux conditions de l'article 31 du règlement n° 1107/2009 étant donné que ces conditions ne sont prévues que pour des produits phytopharmaceutiques autorisés.

Motifs de la question préjudicielle

11. Il n'est pas contesté entre les parties que l'autorisation du produit phytopharmaceutique MECOP PP-2 a expiré à compter du 30 janvier 2016 et qu'à l'époque de son utilisation par la requérante, la période limite d'utilisation avait expiré. La requérante indique elle-même avoir, de ce fait, agi en violation de l'article 28 du règlement n° 1107/2009.

12. En vertu des articles 91, 92 et 93 du règlement n° 1306/2013, le versement intégral des paiements directs demandés par un agriculteur tel que la requérante est subordonné au respect des règles relatives à la conditionnalité. La question est de savoir si le défendeur était compétent pour imposer une réduction de non-respect de la conditionnalité en raison de [Or. 13] l'utilisation par la requérante d'un produit phytopharmaceutique non autorisé. L'article 93, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013 prévoit clairement que les règles relatives à la conditionnalité sont les exigences réglementaires en matière de gestion prévues par le droit de l'Union, telles qu'établies à l'annexe II. Ladite l'annexe II, et non l'arrêté ministériel d'exécution – national –, est ici donc déterminante pour le point de savoir s'il est question de règles relatives à la conditionnalité de sorte que, pour l'interprétation de l'annexe II, l'arrêté ministériel d'exécution et sa modification n'ont, en soi, aucune portée.

13. À l'annexe II du règlement n° 1306/2013, l'exigence en matière de gestion 10 fait référence à l'article 55, première et deuxième phrases, du règlement n° 1107/2009 ; l'article 28 du règlement n° 1107/2009 n'y est pas mentionné. L'article 28 du règlement n° 1107/2009, qui concerne l'autorisation de mise sur le marché et l'utilisation et qui figure à la Section 1 « Autorisation » du Chapitre III, dispose qu'un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné. L'article 55, première et deuxième phrases, du règlement n° 1107/2009, qui concerne l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et qui figure à la Section 2 « Utilisation et information » du Chapitre III, prévoit que les produits phytopharmaceutiques doivent faire l'objet d'une utilisation appropriée, ce qui inclut l'application des principes de bonnes pratiques phytosanitaires et le respect des conditions d'utilisation. Il peut être déduit du libellé de ces dispositions ainsi que de leur localisation au sein du Chapitre III du règlement n° 1107/2009 que les articles visent deux comportements à distinguer, l'article 28 interdisant l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique non autorisé et l'article 55 interdisant l'utilisation inappropriée d'un produit phytopharmaceutique déjà autorisé. L'opinion du défendeur selon laquelle l'article 55 du règlement n° 1107/2009 contient une obligation générale de faire une utilisation appropriée de tous les produits phytopharmaceutiques, semble difficile à concilier avec cela. Dans cette opinion, l'interdiction d'utilisation d'un produit phytopharmaceutique non autorisé prévue à l'article 28 du règlement n° 1107/2009 semble, en effet, devenir superflue et ainsi dénuée de sens, puisque cette interdiction relèverait alors déjà de l'article 55 du règlement n° 1107/2009. Une telle distinction dans les comportements peut également être notée dans le préambule de la directive

91/414 et à l'article 3, paragraphes 1 et 3, de ladite directive, tandis que le législateur néerlandais, lui aussi, part, à l'article 20 de la Wgb et dans l'exposé des motifs de celle-ci, explicitement de deux comportements à distinguer. Ainsi envisagée, une interprétation littérale de l'exigence en matière de gestion 10, telle qu'elle est établie à l'annexe II du règlement n° 1306/2013, implique que cette exigence en matière de gestion ne vise pas la situation dans laquelle un produit phytopharmaceutique non autorisé est utilisé. Envisagée sous l'angle de [Or. 14] la protection de la santé humaine, animale et végétale et de l'environnement – qui est un objectif tant du règlement n° 1306/2013 que du règlement n° 1107/2009 – une telle interprétation a toutefois la conséquence curieuse et peut-être également non voulue que, dans une situation dans laquelle un agriculteur a utilisé un produit phytopharmaceutique non autorisé, aucune réduction de non-respect de la conditionnalité ne peut être imposée, tandis que cela serait possible en cas d'utilisation inappropriée d'un produit phytopharmaceutique autorisé.

14. Il résulte toutefois d'une jurisprudence constante de la Cour de justice qu'il convient, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, 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, par exemple, arrêts du 22 janvier 2020, *Ursa Major Services* (C-814/18, EU:C:2020:27), point 49, et du 27 janvier 2021, *De Ruiters* (C-361/19, EU:C:2021:71), point 39].

15. Les normes concernant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, qui prévoient que ceux-ci – en résumé – ne peuvent être utilisés que s'ils sont autorisés et font l'objet d'une utilisation appropriée sont, selon les considérants 7, 8 et 35 du règlement n° 1107/2009, destinées à protéger l'environnement et la santé publique, animale et végétale. Il résulte notamment du considérant 54 du règlement n° 1306/2013 et de l'article 93 dudit règlement que le système de conditionnalité intègre les normes de base de la PAC en matière (notamment) d'environnement, de santé publique, animale et végétale et que la conditionnalité vise à contribuer à la mise en place d'une agriculture durable passant par une meilleure sensibilisation des bénéficiaires à la nécessité de respecter ces normes de base et à aider la PAC à mieux répondre aux attentes de la société grâce à une meilleure cohérence de cette politique avec celles mises en œuvre dans les domaines de l'environnement, de la santé publique, animale et végétale. Compte tenu de ces objectifs de la conditionnalité, il n'est pas logique que ce système de conditionnalité ne vise que la situation dans laquelle un produit phytopharmaceutique déjà autorisé est utilisé, et pas également la situation dans laquelle un produit phytopharmaceutique non autorisé est utilisé. Une interprétation basée sur les objectifs du règlement n° 1306/2013 implique que l'exigence en matière de gestion 10, telle qu'établie à l'annexe II du règlement n° 1306/2013, s'applique également à la situation dans laquelle un produit phytopharmaceutique non autorisé est utilisé. À cet égard, le Collège (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) renvoie encore au règlement n° 1782/2003 et au règlement n° 73/2009, qui ont précédé le règlement n° 1306/2013 [Or. 15], dans lesquels l'exigence en matière de gestion concernée

renvoie à l'article 3 de la directive 1991/414. Cette disposition prévoyait – en résumé – que seul un produit phytopharmaceutique autorisé peut être utilisé (premier paragraphe) et qu'un produit phytopharmaceutique doit faire l'objet d'un usage approprié (troisième paragraphe). Le choix du législateur de l'Union, au moment du passage de la directive 91/414 au règlement n° 1107/2009, de prévoir, à l'article 83 de ce règlement, que les références faites dans le règlement n° 1782/2003 ou le règlement n° 73/2009, à l'article 3 de la directive 91/414 s'entendent comme faites à l'article 55 du règlement n° 1107/2009, comme l'indique également le considérant 16 [du] règlement n° 1310/2013, n'a, à la connaissance du Collège (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique), pas été expliqué. Le Collège (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) ne voit donc pas clairement dans quelle mesure ce choix a été inspiré par l'opinion du législateur de l'Union qu'il est évident qu'une référence, dans l'exigence en matière de gestion concernée, à l'article 55, première et deuxième phrases, du règlement n° 1107/2009 est suffisante pour y inclure également la situation dans laquelle il est fait usage d'un produit phytopharmaceutique non autorisé, ou qu'il n'a justement pas voulu y inclure cette situation.

16. Le défendeur se fonde, comme cela a été expliqué également à l'audience du Collège (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique), sur une interprétation plus systématique de l'exigence en matière de gestion 10, telle qu'établie à l'annexe II du règlement n° 1306/2013. Dans cette interprétation, il accorde une place centrale à l'article 55 du règlement n° 1107/2009. Selon le défendeur, de cette disposition résulte l'obligation générale de faire une utilisation appropriée de tous les produits phytopharmaceutiques. Il indique à cet égard que l'utilisation appropriée d'un produit phytopharmaceutique inclut, en vertu de l'article 55 du règlement n° 1107/2009, le respect des conditions fixées conformément à l'article 31 du règlement n° 1107/2009 et que l'usage d'un produit phytopharmaceutique non autorisé viole, par définition, les conditions d'utilisation. Le Collège (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) a déjà noté ci-dessus, au sujet de cette opinion, qu'elle est difficile à concilier avec le fait que l'interdiction d'utilisation d'un produit phytopharmaceutique non autorisé est prévue à l'article 28 du règlement n° 1107/2009. En revanche, cette opinion du défendeur est conforme aux objectifs précités du règlement n° 1107/2009 et du règlement n° 1306/2013.

17. Enfin, le Collège (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) rappelle que, comme le prévoit également le considérant 59 du règlement n° 1306/2013, il convient que les bénéficiaires comprennent précisément leurs obligations en ce qui concerne les règles de conditionnalité. Avec une interprétation de l'exigence en matière de gestion 10, telle qu'établie à l'annexe II du règlement n° 1306/2013, qui n'est pas tellement **[Or. 16]** basée sur le libellé, mais surtout sur les objectifs et sur le contexte du règlement n° 1306/2013 et du règlement n° 1107/2009, se pose la question de savoir dans quelle mesure les obligations pour l'agriculteur peuvent être comprises précisément.

18. Compte tenu de ce qui précède, le Collège (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) défère à la Cour de justice la question suivante.

« L'exigence [réglementaire] en matière de gestion (ERMG) 10, telle qu'elle est établie à l'annexe II 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 abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et n° 485/2008 du Conseil [JO 2013, L 347, p. 549], qui fait référence à l'article 55, première et deuxième phrases, du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil [JO 2009, L 309, p. 1], doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle vise également l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique qui n'a pas été autorisé dans l'État membre concerné conformément à ce dernier règlement ? »

19. [OMISSIS] [Or. 17]

Décision

Le Collège (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) :

- demande à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer à titre préjudiciel sur la question [formulée au point 18 ci-dessus][.]

[OMISSIS]