

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.872 du 30 septembre 2026

A. 235.771/VI-22.952

En cause : **la société anonyme LA MANOUÉ**,
ayant élu domicile chez
M^e Antoine GRÉGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103 - 105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 février 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la Région wallonne - Organisme Payeur - du [20] décembre 2021 adoptée sur recours et ayant pour objet une sanction administrative en matière de soutien couplé “bovins” prenant la forme d'une pénalité financière et plus précisément la suppression des aides directes couplées pour l'année 2020 ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un

rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 9 janvier 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 février 2026.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Mathilde Jamaigne, *loco* M^e Antoine Grégoire, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Réglementation applicable

III.1. Le droit de l'Union

A. Le règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil (ci-après : « règlement (CE) n° 1760/2000 »)

Les considérants 4 à 7 et 14 du règlement n° 1760/2000 énoncent ce qui suit :

« (4) À la suite de l'instabilité du marché de la viande bovine et des produits à base de viande bovine due à la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, l'amélioration de la transparence des conditions de production et de commercialisation des produits concernés, notamment en matière de traçabilité, a eu un effet positif sur la consommation de viande bovine. Afin de maintenir et de renforcer la confiance du consommateur dans la viande bovine, et d'éviter de le tromper, il est nécessaire de développer le cadre dans lequel les informations sont fournies au consommateur par un étiquetage adéquat et clair du produit.

(5) À cette fin, il est essentiel d'établir, d'une part, un système efficace

d'identification et d'enregistrement des bovins au stade de la production et de créer, d'autre part, un système d'étiquetage communautaire spécifique dans le secteur de la viande bovine, basé sur des critères objectifs au stade de la commercialisation.

(6) Du fait des garanties fournies par cette amélioration, certaines exigences d'intérêt général seront également remplies, notamment la protection de la santé publique et animale.

(7) Par conséquent, la confiance des consommateurs dans la qualité de la viande bovine et des produits à base de viande sera améliorée, un niveau élevé de protection de la santé publique préservé, et la stabilité durable du marché de la viande bovine renforcée.

[...]

(14) Aux fins d'un traçage rapide et précis pour des raisons de contrôle des régimes d'aides communautaires, il convient que chaque État membre crée une base de données nationale informatisée qui enregistrera l'identité de l'animal, toutes les exploitations situées sur son territoire et les mouvements d'animaux, conformément aux dispositions de la directive 97/12/CE du Conseil du 17 mars 1997 portant modification et mise à jour de la directive 64/432/CEE relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine [JO 1997, L 109, p. 1], qui précise les impératifs sanitaires concernant cette base de données ».

L'article 3 du règlement n° 1760/2000, figurant au titre I de ce règlement, intitulé « Identification et enregistrement des bovins », prévoit, à son premier alinéa, dans sa version applicable au litige, ce qui suit :

« Le système d'identification et d'enregistrement des bovins comprend les éléments suivants :

- a) des moyens d'identification pour l'identification individuelle des animaux ;
- b) des bases de données informatisées ;
- c) des passeports pour les animaux ;
- d) des registres individuels tenus dans chaque exploitation.

[...] ».

L'article 7 dudit règlement, dans sa version applicable au litige, dispose comme suit :

« 1. Chaque détenteur d'animaux, à l'exception des transporteurs :

- tient à jour un registre,
- signale à l'autorité compétente, dans un délai maximal fixé par l'État membre concerné, tous les déplacements à destination et en provenance de l'exploitation, ainsi que toutes les naissances et tous les décès d'animaux de l'exploitation, et en précise la date ; ledit délai maximal est de trois jours au minimum et de sept jours au maximum à compter de la date à laquelle l'un desdits événements se produit ; les États membres peuvent demander à la Commission [européenne] de prolonger le délai maximal fixé à sept jours.

Afin de tenir compte des difficultés pratiques rencontrées dans des cas exceptionnels, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 22^{ter} afin de déterminer les circonstances exceptionnelles dans lesquelles les États membres peuvent prolonger le délai maximal fixé à sept jours qui est prévu au premier alinéa, second tiret, et de définir la durée maximale de cette prolongation, qui ne peut dépasser quatorze jours suivant la période de sept

jours visée au premier alinéa, second tiret.

[...] ».

Les articles 1^{er} à 10 du règlement (CE) n° 1760/2000 ont été « supprimés » par l'article 278 du règlement (UE) n° 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (dit « législation sur la santé animale »). Les dispositions précitées ont toutefois continué à s'appliquer jusqu'au 21 avril 2021 (articles 271 et 283 du règlement (UE) n° 2016/429 et article 87 du règlement délégué (UE) n° 2019/2035 de la Commission du 28 juin 2019 complétant le règlement (UE) 2016/429 en ce qui concerne les règles relatives aux établissements détenant des animaux terrestres et aux couvoirs ainsi qu'à la traçabilité de certains animaux terrestres détenus et des œufs à couver). Compte tenu de la date des faits du présent litige, les articles 3 et 7, précités, du règlement (CE) n° 1760/2000 sont applicables à celui-ci.

B. 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 et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (ci-après : « règlement (UE) n° 1306/2013 »)

L'article 63, §§ 1^{er} et 2, du règlement (UE) n° 1306/2013, intitulé « paiements indus et sanctions administratives », dans sa version applicable au litige, prévoit ce qui suit :

- « 1. Lorsqu'il est constaté qu'un bénéficiaire ne respecte pas les critères d'admissibilité, les engagements ou les autres obligations relatifs aux conditions d'octroi de l'aide ou du soutien prévus par la législation agricole sectorielle, l'aide n'est pas payée ou est retirée en totalité ou en partie et, le cas échéant, les droits au paiement correspondants visés à l'article 21 du règlement (UE) n° 1307/2013 ne sont pas alloués ou sont retirés.
[...]
- 2. De surcroît, lorsque la législation agricole sectorielle le prévoit, les États membres imposent également des sanctions administratives [...] »

L'article 77 du même règlement, intitulé « Application de sanctions administratives », s'applique aux cas visés au titre V, chapitre 2, relatif au « Système intégré de gestion et de contrôle », lequel concerne les régimes de soutien énumérés à l'annexe I du règlement (UE) n° 1307/2013, lequel vise notamment « le soutien couplé facultatif » (titre IV, chapitre 1, du règlement (UE) n° 1307/2013). L'article 77 précité prévoit ce qui suit :

« 1. En ce qui concerne les sanctions administratives visées à l'article 63, paragraphe 2, le présent article s'applique en cas de non-respect des critères d'admissibilité, obligations ou autres engagements découlant de l'application des règles relatives au soutien visé à l'article 67, paragraphe 2.

2. Il n'est imposé aucune sanction administrative :

- a) lorsque le non-respect résulte d'un cas de force majeure ;
- b) lorsque le non-respect résulte d'erreurs manifestes visées à l'article 59, paragraphe 6 ;
- c) lorsque le non-respect résulte d'une erreur de l'autorité compétente ou d'une autre autorité, que la personne concernée par la sanction administrative n'aurait pas pu raisonnablement détecter ;
- d) lorsque la personne concernée peut démontrer, d'une manière jugée convaincante par l'autorité compétente, qu'elle n'a pas commis de faute en ne respectant pas les obligations visées au paragraphe 1 ou que l'autorité compétente a acquis d'une autre manière la conviction que la personne concernée n'a pas commis de faute ;
- e) lorsque le non-respect est d'ordre mineur, y compris lorsqu'il est exprimé sous la forme d'un seuil à fixer par la Commission conformément au paragraphe 7, point b) ;
- f) dans les autres cas dans lesquels l'imposition d'une sanction est inappropriée, qui seront définis par la Commission conformément au paragraphe 7, point b.

[...]

4. Les sanctions administratives peuvent revêtir les formes suivantes :

- a) une réduction du montant de l'aide ou du soutien versé ou à verser au titre des demandes d'aide ou des demandes de paiement concernées par le non-respect, et/ou au titre de demandes d'aide ou de demandes de paiement concernant des années précédentes ou ultérieures ;
- b) le paiement d'un montant calculé sur la base de la quantité et/ou de la période concernées par le non-respect ;
- c) l'exclusion du droit de participer au régime d'aide ou à la mesure de soutien concerné.

5. Les sanctions administratives, qui sont proportionnées et progressives en fonction de la gravité, de l'étendue, de la durée et de la répétition du non-respect constaté, s'inscrivent dans les limites suivantes :

- a) le montant de la sanction administrative pour une année donnée, visée au paragraphe 4, point a), ne dépasse pas 100 % du montant des demandes d'aide ou de paiement ;
- b) le montant de la sanction administrative pour une année donnée, visée au paragraphe 4, point b), ne dépasse pas 100 % du montant des demandes d'aide ou des demandes de paiement auxquelles la sanction est appliquée ;
- c) l'exclusion visée au paragraphe 4, point c), peut s'appliquer au maximum pendant une période de trois années consécutives, et s'appliquer à nouveau en présence d'un nouveau cas de non-respect.

6. [...]

7. Afin de tenir compte, d'une part, de l'effet dissuasif des sanctions à imposer et, d'autre part, des caractéristiques spécifiques de chaque régime d'aide ou mesure de soutien visé à l'article 67, paragraphe 2, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 115 :

a) indiquant, pour chaque régime d'aide ou mesure de soutien et chaque personne concernée visée au paragraphe 3, à partir de la liste figurant au paragraphe 4 et dans les limites fixées aux paragraphes 5 et 6, la sanction administrative et déterminant son barème précis, devant être imposés par les États membres, y compris dans les cas de non-respect non quantifiable ;

b) indiquant les cas où les sanctions administratives ne doivent pas être imposées, visés au paragraphe 2, point f).

8. Afin d'harmoniser la mise en œuvre du présent article, la Commission adopte des actes d'exécution fixant les règles de procédure et les règles techniques détaillées en ce qui concerne :

a) l'application et le calcul des sanctions administratives ;

b) la définition des cas de non-respect d'ordre mineur visés au paragraphe 2, point e) y compris la fixation d'un seuil quantitatif, exprimé en valeur nominale ou en pourcentage du montant admissible de l'aide ou du soutien, qui n'est pas inférieur à 0,5 %.

Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 116, paragraphe 3 ».

Le règlement (UE) n° 1306/2013 a été abrogé par l'article 104 du règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013. Celui-ci est entré en vigueur le 7 décembre 2022 et est « applicable à partir du 1^{er} janvier 2023 » (article 106). L'article 104 de ce règlement précise, par ailleurs, que les articles 67 et 77, notamment, « continuent de s'appliquer aux dépenses encourues et aux paiements effectués pour des régimes de soutien au titre du règlement (UE) n° 1307/2013 avant et pendant l'année civile 2022 ». Compte tenu de la date des faits du présent litige, les articles 67, §§ 1^{er} et 2, et 77, précités, du règlement (UE) n° 1306/2013 sont applicables à celui-ci.

C. Le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement 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) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (ci-après : « règlement (UE) n° 1307/2013 »)

Le règlement n° 1307/2013 comprend un titre IV, intitulé « Soutien couplé », dans lequel figure un chapitre 1, intitulé « Soutien couplé facultatif », qui

contient l'article 52, intitulé « Règles générales ». Cette disposition, dans sa version applicable au litige, prévoit ce qui suit :

« Les États membres peuvent accorder un soutien couplé aux agriculteurs dans les conditions énoncées au présent chapitre (ci-après dénommé au présent chapitre "soutien couplé").

2. Le soutien couplé peut être accordé en faveur des secteurs et productions suivants : céréales, oléagineux, cultures protéagineuses, légumineuses à grains, lin, chanvre, riz, fruits à coque, pommes de terre féculières, lait et produits laitiers, semences, viandes ovine et caprine, viande bovine, huile d'olive, vers à soie, fourrages séchés, houblon, betterave sucrière, canne et chicorée, fruits et légumes et taillis à courte rotation.

3. Un soutien couplé ne peut être octroyé qu'en faveur des secteurs ou des régions d'un État membre où des types particuliers d'agriculture ou des secteurs agricoles spécifiques qui sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales rencontrent des difficultés.

[...]

6. Le soutien couplé est un régime de limitation de la production qui prend la forme d'un paiement annuel fondé sur des surfaces et des rendements fixes ou sur un nombre fixe d'animaux et qui respecte les plafonds financiers que les États membres fixent pour chaque mesure et notifient à la Commission.

[...]

8. Tout soutien couplé octroyé au titre du présent article est cohérent avec les autres mesures et politiques de l'Union.

9. Afin d'assurer une utilisation efficace et ciblée des fonds de l'Union et d'éviter les doubles financements au titre d'autres instruments de soutien similaires, la Commission est habilitée à adopter, en conformité avec l'article 70, des actes délégués fixant :

a) les conditions relatives à l'octroi du soutien couplé ;

b) les règles relatives à la cohérence avec d'autres mesures de l'Union et au cumul d'aides.

[...] » .

Le règlement (UE) n° 1307/2013 a été abrogé « avec effet au 1^{er} janvier 2023 » par l'article 154, § 2, du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013. Cette disposition précise que le règlement (UE) n° 1307/2013 « continue [...] de s'appliquer en ce qui concerne les demandes d'aide relatives à des années de demandes commençant avant le 1^{er} janvier 2023 ». Compte tenu de la date

des faits du présent litige, l'article 52, précité, du règlement (UE) n° 1306/2013 est applicable à celui-ci.

D. Le règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement (ci-après : « règlement (UE) n° 639/2014 »)

L'article 53 du règlement délégué n° 639/2014, intitulé « Conditions d'octroi du soutien [couplé facultatif] », dans sa version applicable au litige, prévoit ceci :

« 1. Les États membres définissent les critères d'admissibilité au bénéfice des mesures de soutien couplé conformément au cadre établi par le règlement UE n° 1307/2013 et aux conditions énoncées dans le présent règlement.
[...]

4. Lorsque la mesure de soutien couplé concerne des bovins et/ou des ovins et caprins, les États membres définissent, comme condition d'admissibilité au bénéfice du soutien, les exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux prévues [...] par le règlement (CE) n° 1760/2000 [...]

Toutefois, sans préjudice d'autres conditions d'admissibilité, un animal est également réputé admissible au bénéfice du soutien lorsque les exigences en matière d'identification et d'enregistrement visées au premier alinéa sont remplies à une date fixée par l'État membre, laquelle n'est pas postérieure :

- a) au premier jour de la période de rétention de l'animal concerné, lorsqu'une période de rétention est appliquée ;
 - b) à une date choisie sur la base de critères objectifs et compatible avec la mesure correspondante notifiée conformément à l'annexe I, lorsque aucune période de rétention n'est appliquée.
- [...] ».

Le deuxième alinéa du paragraphe 4 de l'article 53, précité, a été inséré par le règlement délégué (UE) 2015/1383 de la Commission du 28 mai 2015. Les considérants de ce règlement indiquent, à ce propos, ce qui suit :

« (1) En vertu de l'article 52 du règlement (UE) n° 1307/2013, les États membres peuvent accorder un soutien couplé aux agriculteurs dans les conditions énoncées au titre IV, chapitre 1, dudit règlement et dans un acte délégué à adopter par la Commission.

(2) Conformément à l'article 53, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission, lorsque la mesure de soutien couplé concerne des bovins et/ou des ovins et caprins, les États membres doivent définir comme condition d'admissibilité au bénéfice du soutien les exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux prévues respectivement par le règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil et par le règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil. En conséquence, dès le moment où les exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux ne sont pas

respectées, les animaux concernés cessent définitivement d'être admissibles au bénéfice du soutien couplé volontaire, même si les lacunes en question sont corrigées par la suite.

(3) Afin de remédier à cette situation, l'article 117 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil prévoyait que, dans le cas des paiements pour la viande bovine, un animal était réputé admissible au bénéfice du paiement lorsque les informations requises étaient communiquées à l'autorité compétente le premier jour de la période de rétention de l'animal concerné.

(4) Compte tenu du fait que les paiements pour la viande bovine ont été supprimés et que la période de rétention n'est plus une condition d'admissibilité au bénéfice du soutien couplé facultatif, l'article 53, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 ne contient pas de disposition similaire.

(5) Afin de garantir le respect du principe de proportionnalité et sans préjudice d'autres conditions d'admissibilité applicables fixées par les États membres, il convient cependant de considérer les bovins comme admissibles au bénéfice du soutien dès lors que les exigences d'identification et d'enregistrement sont remplies à une certaine date. Pour des raisons de cohérence, il importe que cette règle s'applique également dans le cas des ovins et caprins.

(6) Il convient que le présent règlement s'applique aux demandes d'aide "animaux" relatives à l'année civile 2015 et aux années postérieures ».

Le règlement délégué (UE) n° 639/2014 a été abrogé « avec effet au 1^{er} janvier 2023 » par l'article 1^{er} du règlement délégué (UE) 2022/2529 de la Commission du 17 octobre 2022 abrogeant le règlement délégué (UE) n° 639/2014. Cette disposition précise toutefois que le règlement précité « continue [...] de s'appliquer en ce qui concerne les demandes d'aide relatives à des années de demandes commençant avant le 1^{er} janvier 2023 ». Compte tenu de la date des faits du présent litige, l'article 53, précité, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 est applicable à celui-ci.

E. 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, le soutien au développement rural et la conditionnalité (ci-après : « règlement (UE) n° 640/2014 »)

Les considérants 1, 2, 27, 28 et 30 du règlement délégué n° 640/2014 énoncent ceci :

« (1) [...] Le règlement (UE) n° 1306/2013 confère à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués et des actes d'exécution. En vue d'assurer le bon fonctionnement du système dans le nouveau cadre juridique, certaines règles doivent être adoptées au moyen de tels actes [...]

(2) Il convient notamment d'établir des règles visant à compléter certains éléments non essentiels du règlement (UE) n° 1306/2013 en ce qui concerne le fonctionnement du système intégré de gestion et de contrôle (système intégré), les

délais de présentation des demandes d'aide ou de paiement, les conditions d'un refus partiel ou total de l'aide et d'un retrait partiel ou total de l'aide ou du soutien indûment octroyé et la détermination des sanctions administratives en cas de non-conformité en ce qui concerne les conditions d'admissibilité aux aides au titre des régimes établis par le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil [...]

[...]

(27) Il convient de définir les sanctions administratives applicables aux régimes d'aide liée aux animaux et aux mesures de soutien lié aux animaux en tenant compte des principes de dissuasion et de proportionnalité ainsi que des problèmes particuliers liés aux circonstances naturelles. Il y a lieu de pondérer les sanctions administratives en fonction de la gravité des cas de non-conformité et de prévoir jusqu'à l'exclusion totale du bénéfice d'un ou de plusieurs régimes d'aide ou d'une ou de plusieurs mesures de soutien pendant une durée déterminée. Pour ce qui est des critères d'admissibilité, il importe qu'elles tiennent compte des particularités des différents régimes d'aide ou mesures de soutien. Il y a lieu de fixer les sanctions administratives prévues au présent règlement à un niveau suffisamment dissuasif de manière à décourager la surdéclaration intentionnelle.

(28) En ce qui concerne les demandes d'aide au titre des régimes d'aide "animaux" ou les demandes de paiement au titre des mesures de soutien liées aux animaux, les cas de non-conformité entraînent l'inadmissibilité de l'animal concerné. Il convient de prévoir des réductions dès le premier animal concerné par un cas de non-conformité, mais, quel que soit le niveau de la réduction, il importe de prévoir une sanction administrative moins sévère lorsque les cas de non-conformité portent sur trois animaux ou moins. Dans tous les autres cas, il importe que la sévérité de la sanction administrative dépende du pourcentage d'animaux pour lesquels des cas de non-conformité sont constatés.

[...]

(30) Il importe d'appliquer la possibilité de procéder à des corrections sans entraîner de sanctions administratives prévues pour la demande d'aide et la demande de paiement également aux données inexactes contenues dans la base de données informatisée pour les bovins déclarés pour lesquels ces cas de non-conformité constituent une violation d'un critère d'admissibilité, à moins que le bénéficiaire n'ait été informé de l'intention des autorités compétentes d'effectuer un contrôle sur place ou que l'autorité n'ait pas déjà informé le bénéficiaire de cas de non-conformité constatés dans la demande d'aide ou de paiement. »

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du règlement délégué n° 640/2014, intitulé « Définitions », prévoit ce qui suit :

« [...] on entend par :
[...]

(2) "non-conformité",
a) pour les critères d'admissibilité, les engagements ou les autres obligations relatifs aux conditions d'octroi de l'aide ou du soutien visés à l'article 67, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1306/2013, tout non-respect de ces critères d'admissibilité, engagements ou autres obligations [...]

(9) "base de données informatisée pour les animaux", selon le cas, la base de données informatisée visée à l'article 3, point b), et à l'article 5 du règlement (CE) n° 1760/2000 et/ou [...]
[...]

(13) “régime d’aide liée aux animaux”, une mesure de soutien couplé facultatif, prévue au titre IV, chapitre 1, du règlement (UE) n° 1307/2013 lorsque le paiement annuel à accorder dans des limites quantitatives définies se fonde sur un nombre fixe d’animaux ;

[...]

(15) “demande d’aide liée aux animaux”, toute demande de paiement d’une aide dans le cas où le paiement annuel à accorder dans des limites quantitatives définies se fonde sur un nombre fixe d’animaux dans le cadre du soutien couplé facultatif prévu au titre IV, chapitre 1, du règlement n° 1307/2013 ;

(16) “animaux déclarés”, les animaux faisant l’objet d’une demande d’aide liée aux animaux au titre du régime d’aides liées aux animaux ou faisant l’objet d’une demande de paiement au titre d’une mesure de soutien lié aux animaux ;

(17) “animal potentiellement admissible”, un animal qui, *a priori*, pourrait potentiellement remplir les critères d’admissibilité pour l’octroi de l’aide au titre du régime d’aide liée aux animaux ou d’un soutien au titre d’une mesure de soutien lié aux animaux, pendant l’année de demande considérée ;

(18) “animal déterminé”,

a) dans le cadre d’un régime d’aide liée aux animaux, un animal pour lequel l’ensemble des conditions applicables à l’octroi d’une aide sont remplies ; ou

b) dans le cadre d’une mesure de soutien lié aux animaux, un animal identifié au moyen de contrôles administratifs ou sur place ;

[...] ».

Le titre II du règlement délégué (UE) n° 640/2014, intitulé « Système intégré de gestion et de contrôle », comprend un chapitre IV, intitulé « Calcul de l’aide et sanctions administratives en ce qui concerne les régimes de paiements directs et les mesures de développement rural dans le cadre du système intégré », dans lequel figurent les articles 15 à 34.

L’article 15 dudit règlement délégué, intitulé « Exceptions à l’application de sanctions administratives », dispose comme suit :

« 1. Les sanctions administratives prévues au présent chapitre ne s’appliquent pas en ce qui concerne la partie de la demande d’aide ou de la demande de paiement que le bénéficiaire a signalée par écrit à l’autorité compétente comme étant incorrecte ou l’étant devenue depuis le dépôt de la demande, à condition que le bénéficiaire n’ait pas été prévenu que l’autorité compétente entendait effectuer un contrôle sur place et n’ait pas déjà été informé par l’autorité compétente des cas de non-conformité constatés dans sa demande d’aide ou de paiement.

2. Sur la base des informations fournies par le bénéficiaire comme indiqué au premier alinéa, la demande d’aide ou de paiement est rectifiée de manière à refléter l’état réel de la situation ».

Les articles 30 à 34 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 font partie de la section IV, intitulée « Soutien couplé facultatif fondé sur les demandes d’aide liée aux animaux introduites au titre des régimes d’aide liée aux animaux ou des mesures de soutien au développement rural reposant sur les demandes de paiement introduites

au titre des mesures de soutien lié aux animaux », du chapitre IV du titre II de ce règlement.

L'article 30, intitulé « Base de calcul », dans sa version applicable au présent litige, énonce ceci :

« [...]

2. Les animaux présents dans l'exploitation ne sont considérés comme déterminés que s'ils sont identifiés dans la demande d'aide ou de paiement [...]

3. Sans préjudice de l'article 31, si le nombre d'animaux déclarés dans une demande d'aide ou de paiement est supérieur au nombre d'animaux déterminés à la suite de contrôles administratifs ou de contrôles sur place, le montant de l'aide ou du soutien est calculé sur la base du nombre d'animaux déterminés [...]

4. Lorsque des cas de non-conformité sont constatés au regard du système d'identification et d'enregistrement des bovins, des ovins et des caprins, les dispositions suivantes s'appliquent :

[...]

c) lorsque les cas de non-conformité constatés concernent des inscriptions inexactes dans le registre, dans le passeport pour animaux ou dans la base de données informatisée pour les animaux, mais sont dénués de pertinence pour la vérification du respect des conditions d'admissibilité autres que celles visées à l'article 53, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 dans le cadre du régime d'aide ou de la mesure de soutien concerné, l'animal concerné n'est considéré comme non déterminé que si ces inscriptions inexactes sont constatées lors de deux contrôles au moins sur une période de vingt-quatre mois. Dans tous les autres cas, les animaux concernés sont considérés comme non déterminés au terme de la première constatation.

Les inscriptions et les notifications dans le système d'identification et d'enregistrement des bovins peuvent être rectifiées à tout moment en cas d'erreurs manifestes reconnues par l'autorité compétente.

[...] ».

L'article 31 du règlement délégué (UE) n° 640/2014, intitulé « Sanctions administratives en ce qui concerne les animaux déclarés au titre des régimes d'aide liée aux animaux ou des mesures de soutien lié aux animaux », dans sa version applicable au litige, est libellé comme suit :

« 1. Lorsqu'une différence est constatée entre le nombre d'animaux déclarés et le nombre d'animaux déterminés conformément à l'article 30, paragraphe 3, dans une demande d'aide introduite au titre d'un régime d'aide liée aux animaux ou dans une demande de paiement au titre d'une mesure de soutien lié aux animaux ou d'un type d'opération liée à cette mesure de soutien, le montant total de l'aide ou du soutien auquel le bénéficiaire peut prétendre au titre de ce régime d'aide ou de cette mesure de soutien ou de ce type d'opération liée à cette mesure de soutien pour l'année de demande considérée est réduit du pourcentage à fixer conformément au paragraphe 3 du présent article, si les cas de non-conformité ne concernent pas plus de trois animaux.

2. Si les cas de non-conformité concernent plus de trois animaux, le montant total de l'aide ou du soutien auquel le bénéficiaire peut prétendre au titre du régime

d'aide ou de la mesure de soutien ou du type d'opération liée à cette mesure de soutien, visé au paragraphe 1 pour l'année de demande considérée, est réduit :

- a) du pourcentage à fixer conformément au paragraphe 3, s'il n'excède pas 10 % ;
- b) de deux fois le pourcentage à fixer conformément au paragraphe 3, s'il est supérieur à 10 %, mais inférieur ou égal à 20 %.

Si le pourcentage fixé conformément au paragraphe 3 dépasse 20 %, l'aide ou le soutien auquel le bénéficiaire aurait pu prétendre en application de l'article 30, paragraphe 3, n'est pas octroyé au titre du régime d'aide ou de la mesure de soutien ou du type d'opération liée à cette mesure de soutien pour l'année de demande considérée.

Si le pourcentage fixé conformément au paragraphe 3 dépasse 50 %, l'aide ou le soutien auquel le bénéficiaire aurait pu prétendre en application de l'article 30, paragraphe 3, n'est pas octroyé au titre du régime d'aide ou de la mesure de soutien ou du type d'opération liée à cette mesure de soutien pour l'année de demande considérée. En outre, le bénéficiaire se voit imposer une sanction supplémentaire d'un montant équivalent à celui correspondant à la différence entre le nombre d'animaux déclarés et le nombre d'animaux déterminés conformément à l'article 30, paragraphe 3. Si ce montant ne peut être entièrement recouvré au cours des trois années civiles suivant celle de la constatation, conformément à l'article 28 du règlement d'exécution (UE) n° 908/2014, le solde est annulé.

[...]

3. Afin de fixer les pourcentages visés aux paragraphes 1 et 2, le nombre d'animaux déclarés au titre d'un régime d'aide liée aux animaux ou d'une mesure de soutien lié aux animaux ou d'un type d'opération et pour lesquels des cas de non-conformité ont été constatés est divisé par le nombre d'animaux déterminés pour ce régime d'aide ou cette mesure de soutien ou ce type d'opération liée à cette mesure de soutien, en ce qui concerne la demande d'aide ou de paiement ou le type d'opération liée à cette mesure de soutien pour l'année de demande considérée.

Aux fins de l'application du présent paragraphe, lorsqu'un État membre fait usage de la possibilité de recourir au système "sans demande", conformément à l'article 21, paragraphe 4, du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014, tout animal potentiellement admissible, non identifié ou enregistré correctement dans le système d'identification et d'enregistrement des animaux est pris en compte dans le total des animaux pour lesquels des cas de non-conformité ont été constatés, indépendamment de leur situation au regard du respect des conditions d'admissibilité fixées à l'article 53, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) n° 639/2014.

[...] ».

L'article 34, de ce règlement délégué, intitulé « Modifications et adaptations des données dans la base de données informatisée relative aux animaux », dans sa version applicable au litige, prévoit ceci :

« En ce qui concerne les animaux déclarés, l'article 15 s'applique aux erreurs et omissions relatives aux inscriptions d'animaux dans la base de données informatisée, effectuées depuis le dépôt de la demande d'aide ou de paiement. »

La version des articles 30, paragraphe 4, sous c), 31 et 34 applicables au litige ressort de la modification apportée par le règlement délégué (UE) 2016/1393 de

la Commission, du 4 mai 2016. Les considérants 11 et 14 de ce règlement sont libellés comme suit :

« (11) L'article 53, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission prévoit que les États membres définissent, comme condition d'admissibilité, les exigences en matière d'identification et d'enregistrement des bovins prévues au règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil. La référence à ce règlement en tant que condition d'admissibilité systématique vise à garantir une identification formelle des animaux admissibles au bénéfice de l'aide ou du soutien. À cet égard, il y a lieu de préciser à l'article 30, paragraphe 4, point c), du règlement délégué (UE) n° 640/2014 que des inscriptions inexactes dans le registre, les passeports pour animaux et/ou la base de données informatisée relative aux bovins, telles que, par exemple, le sexe, la race, la couleur ou la date, devraient être considérées comme des cas de non-conformité au terme de la première constatation, si les informations sont essentielles pour déterminer l'admissibilité des animaux au titre du régime d'aide ou de la mesure de soutien concernés. Dans le cas contraire, l'animal concerné doit être considéré comme non déterminé lorsque ce type d'inscriptions inexactes est constaté lors d'au moins deux contrôles effectués sur une période de vingt-quatre mois.

(14) [...] Les sanctions administratives prévues à l'article 31 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 s'appliquent lorsque des cas de non-conformité sont constatés. Sans préjudice d'autres conditions d'admissibilité, ces animaux potentiellement admissibles seront néanmoins considérés admissibles au bénéfice de l'aide à condition qu'il ait été remédié aux cas de non-conformité aux exigences en matière d'identification et d'enregistrement, au plus tard le premier jour de la période de détention ou au plus tard à la date choisie par l'État membre, conformément à l'article 53, paragraphe 4, du règlement délégué (UE). Il y a donc lieu de préciser à l'article 31, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 que tout animal potentiellement admissible non identifié ou enregistré correctement est pris en compte dans le total des animaux pour lesquels des cas de non-conformité ont été constatés, indépendamment de leur situation en ce qui concerne le respect des conditions d'admissibilité fixées à l'article 53, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 ».

Le règlement délégué (UE) n° 640/2014 a été abrogé « avec effet au 1^{er} janvier 2023 » par l'article 13 du règlement délégué (UE) 2022/1172 de la Commission du 4 mai 2022 complétant le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle lié à la politique agricole commune et l'application et le calcul des sanctions administratives en matière de conditionnalité. Cette disposition précise que le règlement délégué (UE) n° 640/2014 « continue de s'appliquer [...] aux demandes d'aide relative à des paiements directs présentées avant le 1^{er} janvier 2023 ». Compte tenu de la date des faits du présent litige, les dispositions précitées du règlement délégué (UE) n° 640/2014 sont applicables à celui-ci.

F. Le règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 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 : « règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 »)

L'article 21 du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014, intitulé « Exigences relatives aux demandes d'aide liée aux animaux et aux demandes de paiement au titre de mesures de soutien lié aux animaux », dans sa version applicable au litige, dispose comme suit :

- « 1. Une demande d'aide liée aux animaux au sens de l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, point (15), du règlement délégué (UE) n° 640/2014 ou une demande de paiement dans le cadre de mesures de soutien lié aux animaux au sens de l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, point (14), dudit règlement contiennent toutes les informations nécessaires pour déterminer l'admissibilité à l'aide et/ou au soutien, et notamment :
- a) l'identité du bénéficiaire ;
 - b) une référence à la demande unique si celle-ci a déjà été présentée ;
 - c) le nombre d'animaux de chaque espèce faisant l'objet d'une demande d'aide ou de paiement liés aux animaux et, en ce qui concerne les bovins, leur code d'identification ;
 - d) le cas échéant, l'engagement du bénéficiaire de maintenir les animaux visés au point c) dans son exploitation pendant une période fixée par l'État membre et l'indication du ou des lieux où cette détention aura lieu ainsi que la période concernée ;
 - e) le cas échéant, tout document justificatif nécessaire pour établir l'admissibilité au régime ou à la mesure concernés ;
 - f) une déclaration du bénéficiaire attestant qu'il a pris connaissance des conditions applicables à l'aide et/ou au soutien concernés.
2. Chaque détenteur d'animaux a le droit d'obtenir de l'autorité compétente, sans contraintes, à intervalles réguliers et dans des délais raisonnables, des informations sur les données le concernant et concernant ses animaux, qui sont enregistrées dans la base de données informatisée pour les animaux. Lorsqu'il introduit sa demande d'aide ou de paiement liés aux animaux, le bénéficiaire déclare que ces données sont exactes et complètes ou, selon le cas, corrige les données erronées ou ajoute les données manquantes.
3. Les États membres peuvent décider qu'il n'est pas nécessaire de reprendre dans la demande d'aide liée aux animaux ou la demande de paiement certaines des informations visées au paragraphe 1 lorsqu'elles ont déjà fait l'objet d'une communication à l'autorité compétente.
4. Les États membres peuvent mettre en place des procédures permettant d'utiliser les informations contenues dans la base de données informatisée pour les animaux aux fins de la demande d'aide liée aux animaux ou de la demande de paiement, à condition que cette base de données informatisée offre, pour chaque animal, le niveau de garantie et de mise en œuvre nécessaire pour la bonne gestion des régimes d'aide ou des mesures de soutien concernés.

Les procédures visées au premier alinéa peuvent consister en un système permettant au bénéficiaire de demander une aide et/ou un soutien pour tous les

animaux qui, à une date ou durant une période définie par l'État membre, sont admissibles au bénéfice de l'aide et/ou du soutien sur la base des données figurant dans la base de données informatisée pour les animaux.

Dans ce cas, l'État membre prend les mesures nécessaires pour garantir que :

- a) conformément aux dispositions applicables au régime d'aide et/ou à la mesure de soutien en question, la date ou la période visées au deuxième alinéa soient clairement identifiées et connues du bénéficiaire ;
- b) le bénéficiaire soit informé que tout animal potentiellement admissible, non identifié ou enregistré correctement dans le système d'identification et d'enregistrement des animaux, sera pris en compte dans le total des animaux non conformes au sens de l'article 31 du règlement délégué (UE) n° 640/2014.

[...]

5. Les États membres peuvent disposer que certaines des informations visées au paragraphe 1 peuvent ou doivent être transmises par l'intermédiaire d'un ou plusieurs organismes agréés par eux. Le bénéficiaire reste toutefois responsable des données transmises ».

Le règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 a été abrogé « avec effet au 1^{er} janvier 2023 » par l'article 14 du règlement d'exécution (UE) 2022/1173 de la Commission du 31 mai 2022 établissant les modalités d'application du règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle dans la politique agricole commune. Cette disposition précise que le règlement délégué (UE) n° 809/2014 « continue de s'appliquer [...] aux demandes d'aide relatives à des paiements directs présentées avant le 1^{er} janvier 2023 ». Compte tenu de la date des faits du présent litige, l'article 21, précité, du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 est applicable à celui-ci.

III.2. Le droit national (fédéral et régional wallon)

A. Le Code wallon de l'Agriculture

L'article D.4 du Code wallon de l'Agriculture prévoit que « le Gouvernement prend toutes les mesures d'exécution des actes européens relatifs à la politique agricole commune et relatifs à la politique commune de la pêche ».

L'article D.11 du même Code dispose comme suit :

« § 1^{er}. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement peut octroyer des incitants dans une finalité directe ou indirecte des activités visées à l'article D.2 [...]

Les incitants peuvent consister en :

- 1° l'octroi d'avantages financiers ;
- [...]

§ 2. Le Gouvernement détermine les conditions d'octroi, de réduction et de retrait des incitants visés au paragraphe 1^{er} ».

Le titre X, intitulé « Les aides agricoles et aquacoles » contient une série de délégations au Gouvernement pour mettre en œuvre lesdites aides.

B. L'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015 octroyant un soutien couplé aux agriculteurs pour les bovins femelles viandeux, les vaches mixtes, les vaches laitières et les brebis (ci-après : « arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015 »)

L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015 accorde aux agriculteurs actifs un soutien couplé pour les bovins femelles viandeux, les vaches mixtes, les vaches laitières et les brebis.

L'article 5 du même arrêté du Gouvernement wallon dispose comme suit :

« Les agriculteurs demandeurs d'aides effectuent annuellement les demandes d'aides et de paiement relatives au soutien couplé via la demande unique, conformément à l'article D. 28 du Code [wallon de l'Agriculture] et aux articles 2 à 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs ».

Les articles 10, 19, 25 et 30 de l'arrêté du Gouvernement du 7 mai 2015 précisent les conditions d'admissibilité de l'aide couplée, pour respectivement les bovins femelles viandeux, les vaches mixtes, les vaches laitières et les brebis. Ces dispositions prévoient, en leur paragraphe 1^{er}, qu' « en application de l'article 53 du règlement [UE] n° 639/2014 », les animaux du « cheptel » présents dans l'exploitation de l'agriculteur durant une période déterminée donnent droit à une aide. Le « cheptel » est défini comme « l'ensemble des animaux, par catégorie définie aux chapitres 3, 4, 5 et 6, appartenant aux troupeaux gérés et détenus par un agriculteur sur son exploitation, correctement identifiés et tracés dans SANITRACE, et dont le type racial n'a jamais été changé » (article 1^{er}, 3°, du même arrêté du Gouvernement wallon). Quant à « SANITRACE », il s'agit du « système automatisé de traitement des données concernant l'identification et l'enregistrement des animaux utilisé par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire » (article 1, 13°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015).

Le chapitre VIII de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015, intitulé « Montant annuel des primes », contient les articles 39 à 41, lesquels sont rédigés comme suit :

« Article 39. Pour chacun des régimes de soutien organisés pour les bovins femelles viandeux, les vaches mixtes, les vaches laitières et les brebis, le montant unitaire de la prime est obtenu en divisant chaque année le budget prévu figurant à l'annexe par le nombre d'animaux admissibles à l'aide, comme le permet l'article 53, § 2, alinéa 2, du Règlement n° 639/2014.

Le montant de l'aide est calculé conformément à l'article 30 du Règlement

n° 640/2014.

Article 40. Le montant perçu par l'agriculteur est obtenu en multipliant le montant unitaire de la prime par le nombre d'animaux de son exploitation admissibles à l'aide.

Article 41. Sauf en cas de circonstances naturelles telles que mentionnées à l'article 32 du Règlement n° 640/2014, le non-respect des dispositions prévues ou prises en vertu du présent arrêté entraîne l'application des réductions, refus, retraits et sanctions conformément à l'article 31 du Règlement n° 640/2014 ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015 a été abrogé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif aux aides couplées au revenu pour les cultures protéagineuses, les bovins femelles viandeux, les vaches mixtes, les vaches laitières et les brebis, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Compte tenu de la date des faits du présent litige, les dispositions précitées de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015 sont applicables à celui-ci.

C. L'arrêté ministériel du 7 mai 2015 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015 octroyant un soutien couplé aux agriculteurs pour les bovins femelles viandeux, les vaches mixtes, les vaches laitières et les brebis (ci-après : « arrêté ministériel du 7 mai 2015 »).

Les articles 3, 6 et 8 et de l'arrêté ministériel du 7 mai 2015 disposent que les aides aux bovins femelles viandeux, aux vaches mixtes et aux vaches laitières sont accordées pour les animaux « présents dans l'exploitation de l'agriculteur du 1^{er} avril au 30 septembre » (période dite de « rétention »).

L'arrêté ministériel du 7 mai 2015 a été abrogé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif aux aides couplées au revenu pour les cultures protéagineuses, les bovins femelles viandeux, les vaches mixtes, les vaches laitières et les brebis, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Compte tenu de la date des faits du présent litige, les dispositions précitées de l'arrêté ministériel du 7 mai 2015 sont applicables à celui-ci.

D. L'arrêté royal du 23 mars 2011 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins (ci-après : « arrêté royal du 23 mars 2011 »).

L'article 1^{er} contient une série de définitions, parmi lesquelles celles des termes suivants :

« [...] »

27° SANITEL : la base de données informatisée de l'Agence pour l'identification et l'enregistrement des animaux, des exploitations, des établissements et des installations où sont détenus des animaux, ainsi que des

détenteurs et des responsables ; aussi nommée SANITRACE ;

28° Association : une association agréée en application de l'arrêté royal du 26 novembre 2006 fixant les conditions d'agrément des associations de lutte contre les maladies des animaux et leur confiant des tâches relevant de la compétence de l'Agence ;

[...]

30° Vétérinaire d'exploitation : le médecin vétérinaire visé à l'article 2 de l'arrêté royal du 28 février 1999 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de bovins à déclaration obligatoire

[...]

34° L'Agence : l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ».

L'article 5 du même arrêté royal est relatif à la « délégation de tâches aux associations ». Il dispose comme suit :

« Les associations ont pour tâche :

- la gestion des données relatives à l'identification et à l'enregistrement des bovins, des troupeaux, des éleveurs et des élevages dans SANITEL ;

- la collecte et la gestion des données relatives aux mouvements des bovins ;

[...]

Pour l'accomplissement de leurs tâches, les associations fixent en concertation les procédures et instructions écrites nécessaires, y compris celles adressées aux détenteurs, et les soumettent à l'approbation de l'Agence.

Les associations publient ces instructions et ces procédures sur leur site internet après leur approbation par l'Agence et ils les communiquent auprès des détenteurs ».

L'article 25 de cet arrêté royal a trait à « l'enregistrement d'un bovin introduit ». Cette disposition prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Au moment de l'arrivée d'un bovin dans l'établissement, le détenteur vérifie l'identité de ce bovin et la conformité avec le passeport.

§ 2. Lorsqu'il s'agit de bovins provenant d'échanges ou en cas d'importation, le détenteur vérifie aussi la conformité du certificat sanitaire avec les bovins identifiés.

§ 3. Lors de l'inscription du bovin dans le registre d'exploitation conformément aux dispositions de l'article 31, l'éleveur appose sur le passeport l'étiquette avec le numéro d'identification et le code barre du troupeau auquel le bovin est ajouté. L'éleveur peut commander ces étiquettes auprès de l'association.

§ 4. Si une intervention du vétérinaire d'exploitation n'est pas requise, l'éleveur transmet à l'association, dans une période de maximum 7 jours suivant le jour de l'arrivée du bovin, le passeport sur lequel est collée son étiquette de troupeau.

§ 5. Lors de l'enregistrement d'un bovin provenant d'échanges ou en cas d'importation, le responsable doit communiquer à l'association le numéro correspondant du certificat sanitaire ».

L'arrêté royal du 23 mars 2011 a été abrogé par l'arrêté royal du 20 mai 2022 abrogeant certains arrêtés royaux et arrêtés ministériels suite à l'entrée en vigueur de la 'législation sur la santé animale' européenne, entré en vigueur le 13 juin 2022. Compte tenu de la date des faits du présent litige, les dispositions précitées de l'arrêté royal du 23 mars 2011 sont applicables à celui-ci.

IV. Exposé des faits utiles

1. Le présent litige concerne l'imposition, par la partie adverse, d'une pénalité financière à la partie requérante en matière de « soutien couplé facultatif » pour les bovins.

Dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC), le soutien couplé facultatif est une exception au principe du découplage des aides. Depuis les réformes de la PAC, le lien entre la perception des aides au revenu des agriculteurs et la production de produits spécifiques a été progressivement supprimé (« découplé »). Le but est d'éviter la surproduction de certains produits et de veiller à ce que les agriculteurs répondent à une véritable demande du marché. Le soutien est dit « couplé » lorsque son octroi dépend du maintien d'une production déterminée, par exemple, comme en l'espèce, le nombre de bovins détenus dans l'exploitation agricole pendant une période déterminée. Il est « facultatif » parce que chaque État membre choisit s'il souhaite consacrer une partie de son enveloppe nationale de paiements directs à ce type d'aide et pour quels secteurs admissibles. Ce régime vise à protéger certains secteurs agricoles en difficulté. Cette possibilité est toutefois liée au respect de plusieurs conditions et strictement limitée, afin d'atténuer le risque de distorsion du marché ou de la concurrence.

2. La société requérante est une entreprise agricole. Dans ce cadre, elle exerce notamment une activité d'élevage de bovins.

Le 27 mai 2020, elle introduit une demande d'aide unique PAC (déclaration de superficie pour l'année 2020) contenant notamment une demande à bénéficier du régime d'aide couplée pour les bovins (vaches viandeuses) qu'elle détient dans son exploitation.

3. Le 2 février 2021, la direction des Droits et Quotas du département de l'Agriculture de la partie adverse adresse à la partie requérante le décompte provisoire des aides PAC 2020 (1^{er} pilier).

Ce courrier contient notamment une Annexe F1, intitulée « “Soutien couplé – Vaches viandeuses” – précisions sur l'éligibilité » qui se présente comme suit :

« [...] »

Annexe F1 : 'Soutien couplé - Vaches viandeuses' – Précisions sur l'éligibilité

Campagne : 2020

Producteur : 10271589

(Article 31 du Règlement (UE) n°640/2014)

Votre dossier

Nombre de vaches éligibles	(a) = 135
Nombre de vaches en non-conformité	(b) = 71
Nombre de vaches inéligibles	(c) = 0
Nombre de veaux multiplié par 4	(d) = 560
Nombre de vêlages multiplié par 2	(e) = 334
Nombre de références	(f) = 131
Plafond	(g) = 250

Calcul de votre sanction

Taux de non-conformité	(h) = 52,59 %	= b/a
Nombre de vaches primables	(i) = 131	= minimum (a,d,e,f,g)
Nombre de vaches en non-conformité corrigé	(j) = 68,90	= h*i
Taux de sanction administrative	(k) = 100,00 %	= 100% car h > 20% et j > 3
Montant de la prime à la vache viandeuse	(l) = 180,50 €	
Montant de base, avant sanction	(m) = 23.645,50 €	= i*l
Montant de sanction administrative	(n) = 23.645,50 €	= m*k

Dans votre troupeau de bovins viandeux en 2020, 71 (b) vaches sont considérées comme étant en non-conformité, c'est-à-dire qu'elles ont fait l'objet d'un mouvement (entrée ou sortie) notifié en dehors du délai de 7 jours ou qu'elles ont fait l'objet d'un constat par un éventuel contrôle sur place.

Parmi celles-ci, 0 (c) sont inéligibles à la prime de soutien couplé car le mouvement notifié en retard a eu lieu durant la période de rétention (allant du 1^{er} avril au 30 septembre) ou car le constat d'un éventuel contrôle sur place implique leur inéligibilité.

Ces vaches en non-conformité représentent un taux de 52,59% (h) par rapport à l'ensemble des vaches éligibles. Ramené au nombre de vaches admissibles au paiement, cela représente un total de 68,90 (j) vaches en non-conformité.

Conformément à l'article 31 du règlement européen n°640/2014, sur base de ce taux de non-conformité (h) et de ce nombre corrigé d'animaux en non-conformité (j), le taux de sanction administrative de 100,00% (k) est calculé puis est appliqué au montant de base de votre soutien couplé.

»

L'annexe F1 comprend également une liste de 71 vaches avec la mention « NCF_RETARD » signifiant une « non-conformité provenant du retard de notification de mouvement d'un animal » [date du mouvement : 19-02-2020 et date de notification : 28-02-2020]. Il est précisé que, comme ce retard est « observé en dehors de la période de rétention (allant du 1^{er} avril au 30 septembre 20[20]), il ne rend pas l'animal inéligible à la prime, mais entraîne une sanction administrative ».

En l'occurrence, les notifications tardives de mouvements d'animaux qui concernent 71 vaches sont sanctionnées à concurrence de 100 % du montant de l'aide couplée pour les vaches viandeuses, soit un montant de 23.645,50 euros.

4. Le 12 février 2021, la partie requérante introduit un recours administratif organisé à l'encontre de cette décision. Elle y expose, en substance, que c'est le vétérinaire de l'exploitation, chargé de la tuberculination, qui a tardé à transmettre les documents nécessaires à l'enregistrement des achats dans la base de données informatisée SANITEL (aussi nommée SANITRACE).

5. Le 20 décembre 2021, le directeur de l'Organisme payeur de Wallonie décide de rejeter le recours de la partie requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

« Au terme de l'examen de votre demande du 12 février 2021 par les services de l'Organisme payeur de Wallonie, je dois vous informer qu'aucune suite favorable n'a pu être donnée à celle-ci.

Pourquoi ma demande n'a-t-elle pas reçu une suite favorable ?

La déclaration correcte de la signalétique des bovins (date de naissance, sexe), de leurs mouvements (registre, notification) et leur identification (boucles, cartes) sont des exigences légales dont seul le producteur est responsable.

L'application des sanctions administratives conformément aux articles 30 et 31 du règlement (UE) n° 640/2014 est explicitée de manière non équivoque au travers des notes explicatives émises par la Commission européenne. La Wallonie, en défaut sur ce point au cours des campagnes précédentes, a dû se mettre en conformité sans délai, à savoir dès la campagne 2019 :

- En cas de notification tardive avant la période de rétention, l'animal reste admissible à l'aide pour l'année de demande concernée, mais une sanction administrative est appliquée ;
- Lorsque la notification tardive du mouvement d'un animal a lieu au cours de la période de rétention, il convient d'exclure celui-ci du soutien couplé pour l'année de la demande concernée et d'appliquer des sanctions administratives.

Faisant suite à l'analyse de votre recours, nous ne sommes pas en mesure de lever la pénalité en soutien couplé "bovins" pour aucun de vos bovins en constat et/ou en non-conformité. En effet, selon la législation en vigueur, la notification des mouvements des bovins reste de la responsabilité du producteur, même pour les achats. De plus, la seule source de données authentiques est SANITEL et nous ne pouvons prendre en considération d'autres éléments que des cas de force majeure ou circonstances exceptionnelles.

La procédure de tuberculination ne constitue, à cet égard, ni un cas de force majeure ni une circonstance exceptionnelle ».

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Après avoir rappelé les contours de la théorie de l'objet direct et véritable du recours, la partie requérante observe que l'acte attaqué est une sanction administrative qui prend la forme d'une pénalité financière, plus précisément, d'une suppression d'une subvention agricole. Elle estime que l'aspect répressif est prépondérant et que l'adoption d'une telle sanction « implique nécessairement un pouvoir discrétionnaire et souverain d'appréciation ». Elle en déduit que le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste la compétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours. Se fondant sur la théorie de l'objet direct et véritable du recours, elle fait valoir que la compétence de l'autorité pour adopter l'acte attaqué n'est pas discrétionnaire, mais liée, comme cela ressort de la grille de calcul qui figure dans la décision du 2 février 2021.

C. Mémoire en réplique

La partie requérante relève que la partie adverse ne conteste pas que la mesure litigieuse constitue une sanction administrative. Elle estime que si la partie adverse a bien l'obligation, en vertu des actes du droit dérivé (règlements européens), de rechercher et de poursuivre les éventuelles violations des « obligations en présence », « la décision d'adopter une sanction et le cas échéant de déterminer le *quantum* de celle-ci relève nécessairement de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation », en vertu des principes juridiques qui régissent le droit administratif répressif et qui imposent qu'une sanction doive reposer sur les circonstances de l'espèce et être individualisée. Elle ajoute qu'il n'existerait, dans la réglementation applicable, « aucune grille complète figurant dans une norme ayant valeur réglementaire [...] qui entraînerait une compétence liée dans le chef de l'administration ».

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative. Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître.

Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque

la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N (ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127.REUN.2)). Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*), mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*).

En l'espèce, le litige ne porte pas sur la question de savoir si les animaux concernés (71 vaches dont le mouvement a été notifié tardivement) étaient – ou n'étaient pas – éligibles pour l'octroi de l'aide. En l'occurrence, la décision du 2 février 2021 indique, elle-même, que la notification tardive ne rend pas les animaux concernés inéligibles à la prime, en sorte qu'ils sont pris en compte pour le calcul du montant de l'aide. Toutefois, la non-conformité constatée à l'endroit de ces 71 animaux entraîne, selon la partie adverse, l'imposition d'une « sanction administrative » impliquant, en l'occurrence, la réduction de la totalité de l'aide.

L'enjeu du litige porte donc exclusivement sur l'imposition d'une « sanction administrative », telle qu'elle serait prévue par la réglementation européenne. La partie requérante ne réclame pas un droit à l'aide couplée pour ses bovins, mais conteste la décision de lui infliger une « sanction administrative » qui prend la forme d'une pénalité financière atteignant 100 % du montant de l'aide couplée demandée.

Sans qu'il soit nécessaire de déterminer si la partie adverse a agi dans le cadre d'une compétence liée ou disposait d'un pouvoir discrétionnaire, même limité, pour infliger une telle sanction, il suffit de relever que l'objet direct et véritable du litige n'a pas pour objet la reconnaissance ou le rétablissement d'un droit subjectif.

La seule circonstance qu'une contestation porte sur une décision qu'une autorité administrative estime avoir dû prendre sur la base d'une norme liant sa compétence n'implique pas nécessairement qu'elle a pour objet direct et véritable un droit subjectif et que la compétence du Conseil d'État est exclue. En effet, l'existence d'une contestation ayant pour objet un droit subjectif suppose que le requérant fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit impose directement à l'autorité, à l'exécution de laquelle cette autorité est tenue en vertu d'une compétence liée – et à l'exécution de laquelle le requérant a un intérêt – (voir, en ce sens, Cass., 8 septembre 2016, R.G. n° C.11.0455.F (ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160908.8)).

En l'espèce, la partie adverse ne prétend pas que l'exercice de la compétence liée qu'elle allègue serait bénéfique à la partie requérante et donc que cette dernière pourrait se prévaloir d'un droit subjectif. La partie requérante conteste d'ailleurs l'existence d'une obligation à laquelle la partie adverse estime être tenue et à l'exécution de laquelle elle n'a pas intérêt dès lors que cette obligation emporte, selon l'interprétation que la partie adverse fait des dispositions applicables, une modification défavorable de sa situation juridique. La partie requérante ne revendique pas la reconnaissance ou le rétablissement d'un droit subjectif, mais conteste une mesure qui lui est défavorable.

L'exception d'incompétence est rejetée.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, du principe de légalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès ou du détournement de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient que la suppression de l'aide couplée, qui lui est infligée, constitue une sanction administrative de nature répressive. Elle invoque les principes de légalité et de sécurité juridique, consacrés par le droit de l'Union européenne et par la Convention européenne des droits de l'homme, et considère qu'une sanction ne peut être imposée qu'en vertu d'une base légale claire et non ambiguë. Or, selon elle, aucune norme législative du droit de l'Union ou de droit interne ne prévoit clairement la réduction ou la suppression de l'aide couplée en raison d'un manquement aux obligations d'identification et d'enregistrement des bovins.

Elle affirme, par ailleurs, que la mise en œuvre du régime répressif en cause nécessite l'intervention des autorités nationales, de sorte que la décision de réduire ou supprimer une aide ne peut avoir pour fondement unique la réglementation de l'Union européenne. Elle ajoute qu'il appartient au législateur compétent de déterminer les éléments essentiels de la sanction et constate qu'il n'existe, en l'occurrence, aucune disposition de droit interne de valeur législative qui institue une sanction permettant la réduction ou la suppression de l'aide couplée. Elle en déduit que la décision attaquée n'a pas de fondement légal.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse expose que lorsqu'un animal n'est pas correctement identifié et tracé dans SANITRACE, celui-ci ne fait pas partie du « cheptel » au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015, alors qu'être un animal du « cheptel » constitue une condition d'admissibilité au soutien couplé.

Elle observe que le délai de sept jours, prévu pour la notification des mouvements de bovins, est fixé par le règlement (CE) n° 1760/2000 et a été repris dans l'arrêté royal du 23 mars 2011.

Elle remarque que l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 2015 renvoie expressément à l'article 53 du règlement délégué (UE) n° 639/2014 qui impose, comme condition d'admissibilité au soutien couplé, le respect des exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux, telles que prévues par le règlement (CE) n° 1760/2000.

Elle fait valoir que l'argument de la partie requérante selon lequel l'article 53, § 4, du règlement délégué n° 639/2014 ne serait pas directement applicable ne peut être retenu. Selon la partie adverse, cette disposition ne laisse aucune marge de manœuvre aux États membres et leur intervention n'est pas requise pour qu'elle leur soit directement applicable.

Elle en conclut que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, le respect des exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux fait bien partie des conditions d'admissibilité au soutien couplé et que, dès lors, « l'acte entrepris est bien fondé ».

C. Mémoire en réplique

La partie requérante réplique que la position de la partie adverse est ambiguë, voire contradictoire, dès lors qu'elle confond les conditions d'admissibilité à l'octroi d'une subvention et la possibilité d'infliger une sanction administrative.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soutient que le deuxième moyen retenu par l'auditeur ne correspond pas à celui développé par la partie requérante dans sa requête en annulation ; elle estime, dès lors, que le raisonnement de l'auditeur, fondé sur les conclusions de l'avocate générale Juliane Kokott dans l'affaire C-350/23, est

irrecevable.

Selon elle, la législation du droit de l'Union et du droit interne applicable permet de fonder la décision contestée, dès lors qu'une notification tardive d'un mouvement de bovins entraîne, en principe, une non-admissibilité au soutien concerné.

Elle ajoute que les articles 15 et 34 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 ne sont pas applicables au cas d'espèce, les irrégularités constatées étant antérieures à la demande d'aide et ne pouvant donc bénéficier du régime dérogatoire invoqué par l'avocate générale dans ses conclusions (affaire C-350/23). Elle ajoute que ces conclusions ne peuvent être transposées à la présente affaire au motif que les retards de notification litigieux sont intervenus en dehors de la période de rétention et que cette situation est traitée différemment par la réglementation et par la Commission européenne.

Elle fait valoir qu'il conviendrait, avant toute conclusion définitive, d'attendre l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans cette affaire, en rappelant que sa position correspond à l'interprétation imposée à l'époque par la Commission européenne, selon laquelle une notification tardive avant la période de rétention n'exclut pas nécessairement l'animal de l'aide, mais entraîne une sanction administrative.

VI.2. Rapport de l'auditeur

L'auditeur relève, tout d'abord, que l'article D.4 du Code wallon de l'Agriculture habilite le Gouvernement à prendre « toutes les mesures d'exécution des actes européens relatifs à la politique agricole commune » et que l'article 41 du Gouvernement wallon du 7 mai 2015 renvoie, de manière claire, au règlement délégué (UE) n° 640/2014 pour les réductions, refus, retraits et sanctions liés au soutien couplé.

Il examine, ensuite, si les dispositions du droit de l'Union prévoient effectivement l'imposition d'une sanction administrative en cas de notification tardive de mouvement de bovins, s'agissant « du principal grief soulevé [dans] le deuxième moyen » de la requête. Au terme d'une analyse circonstanciée s'appuyant sur la lecture combinée des articles 15 et 34 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 opérée par l'avocate générale Juliane Kokott dans les conclusions déposées dans l'affaire C-350/23, l'auditeur est d'avis qu'aucune disposition du droit européen dérivé ou de droit interne ne permet d'infliger une sanction administrative dans cette hypothèse « pour autant que l'autorité n'ait pas encore communiqué au requérant son

intention de procéder à un contrôle sur place ou informé celui-ci des non-conformités constatées dans sa demande d'aide ou de paiement ». Il en déduit que le règlement délégué (UE) n° 640/2014 ne permettait pas à la partie adverse d'imposer la sanction administrative litigieuse.

Il y a lieu de relever que l'affaire C-350/23 a donné lieu à l'arrêt du 19 septembre 2024 (ECLI:EU:C:2024:771). Cet arrêt suit les conclusions de l'avocate générale que reproduit l'auditeur dans son rapport.

VI.3. Appréciation du Conseil d'État

Comme l'auditeur l'a souligné à l'audience, le raisonnement qu'il développe dans son rapport conduit à considérer que la sanction administrative litigieuse est dépourvue de fondement légal. Le défaut de fondement légal était déjà dénoncé dans le deuxième moyen de la requête, mais le grief était formulé dans des termes différents. Un tel moyen étant toutefois d'ordre public, il peut être soulevé d'office, à tout moment de la procédure, et, en particulier, par l'auditeur dans son rapport.

À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Il s'intègre de plein droit dans l'ordre juridique des États membres, sans mesure nationale de réception ou de transposition, et est opposable à tous dès son entrée en vigueur. Il produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à créer des droits et obligations pour les États et les particuliers.

En l'espèce, il ressort du décompte provisoire adressé le 2 février 2021 à la partie requérante que les 71 vaches – dont le mouvement a été notifié tardivement – ont été considérées comme « non conformes », car notifiées en dehors du délai de 7 jours (date du mouvement : 19-02-2020 et date de notification : 28-02-2020), mais « éligibles à la prime », car le retard de notification est intervenu en dehors de la période de rétention (allant du 1^{er} avril au 30 septembre 2020). Les 71 vaches sont donc prises en compte pour le calcul du montant de l'aide. Cependant, le constat de « non-conformité » posé à leur endroit entraîne « une sanction administrative » dont le taux atteint 100 % du montant de l'aide couplée, soit un montant total de 23.645,50 euros.

La question de l'éligibilité des 71 vaches concernées à l'aide n'est pas contestée par les parties. Elle trouve son fondement dans l'article 53, § 4, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 :

- l'alinéa 1^{er} de cette disposition impose aux États membres de définir, comme condition d'admissibilité de l'aide couplée, les exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux prévues par le règlement (CE) n° 1760/2000, dont l'article 7 exige le signalement de tout déplacement d'animaux « à destination ou en provenance de l'exploitation » dans un délai maximal de 7 jours ;
- l'alinéa 2 de la même disposition précise toutefois qu'un animal est « réputé admissible au bénéfice du soutien lorsque les exigences en matière d'identification et d'enregistrement visées au premier alinéa sont remplies à une date fixée par l'État membre, laquelle n'est pas postérieure [...] au premier jour de la période de rétention de l'animal concerné, lorsqu'une période de rétention est appliquée ».

Comme il a déjà été relevé dans l'exposé de la réglementation applicable au présent litige, l'alinéa 2 du paragraphe 4 de l'article 53 a été inséré par le règlement délégué (UE) 2015/1383 de la Commission du 28 mai 2015. Il ressort des considérants de ce règlement délégué que les États membres doivent définir comme condition d'admissibilité au bénéfice de l'aide les exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux prévues par le règlement (CE) n° 1760/2000 et que, si ces exigences ne sont pas respectées, les animaux concernés cessent, en règle, « définitivement d'être admissibles » au bénéfice de l'aide « même si les lacunes en question sont corrigées par la suite ». Par exception, cependant, et « afin de garantir le principe de proportionnalité », il y a lieu de considérer « les bovins comme admissibles au bénéfice du soutien dès lors que les exigences d'identification et d'enregistrement sont remplies à une certaine date ».

Il se déduit de ce qui précède que les cas de non-conformité (pour non-respect des exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux prévues par le règlement (CE) n° 1760/2000) entraînent, en principe, l'inadmissibilité de l'animal concerné. Par exception, un bovin dont le mouvement est notifié tardivement (cas de non-conformité) est admissible au bénéfice du soutien couplé si la notification intervient avant la période de rétention (allant, en Région wallonne, du 1^{er} avril au 30 septembre). Les 71 vaches de la partie requérante – dont le déplacement a été notifié tardivement, mais avant la période de rétention – sont donc admissibles à l'aide couplée, nonobstant la « non-conformité » constatée à leur endroit.

La possibilité d'infliger une sanction administrative dans pareille hypothèse est discutée.

La décision attaquée indique, à ce propos, que la Région wallonne a dû revoir son interprétation des textes pour « se mettre en conformité sans délai [...] dès

la campagne 2019 », à la suite de notes explicatives émises par la Commission européenne, desquelles il résulte notamment qu' « en cas de notification tardive avant la période de rétention, l'animal reste admissible à l'aide pour l'année de demande concernée, mais une sanction administrative est appliquée ».

Il ressort des articles 63, §§ 1^{er} et 2, et 77 du règlement (UE) n° 1306/2013 qu'en principe, une sanction administrative s'applique en cas de non-respect des critères d'admissibilité relatifs aux conditions d'octroi de l'aide. Des exceptions à l'imposition d'une sanction sont toutefois prévues par l'article 77, § 2, précité, et la Commission européenne est habilitée à adopter des actes délégués et des actes d'exécution pour compléter le règlement précité et assurer sa mise en œuvre.

La Commission européenne a ainsi adopté le règlement délégué (UE) n° 640/2014 et le règlement d'exécution (UE) 809/2014.

Le règlement délégué (UE) n° 640/2014 confirme l'application de sanctions administratives en cas de « non-conformité » (voir l'article 31 du règlement délégué, tel que modifié par le règlement délégué (UE) 2016/1393 de la Commission du 4 mai 2016, et le considérant 14 de ce dernier règlement délégué). Cependant, il prévoit aussi « la possibilité de procéder à des corrections sans entraîner de sanctions administratives » (considérant 30 du règlement délégué (UE) n° 640/2014). Cette possibilité de correction est consacrée aux articles 15 et 34 du règlement délégué :

- l'article 15, § 1^{er}, prévoit que les sanctions administratives ne s'appliquent pas lorsque le bénéficiaire signale par écrit les éléments incorrects de sa demande ou l'étant devenus depuis sa demande, « à condition qu'[il] n'ait pas été prévenu que l'autorité compétente entendait effectuer un contrôle sur place et n'ait pas déjà été informé par l'autorité compétente des cas de non-conformité constatés dans sa demande d'aide ou de paiement » ;
- l'article 34 dispose qu'« en ce qui concerne les animaux déclarés, l'article 15 s'applique aux erreurs et omissions relatives aux inscriptions d'animaux dans la base de données informatisée, effectuées depuis le dépôt de la demande d'aide ou de paiement ».

La portée de ces deux dispositions a été précisée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 19 septembre 2024 rendu dans l'affaire C-350/23. La Cour était saisie de deux questions préjudicielles par une juridiction autrichienne (*Verwaltungsgerichtshof*), qui demandait, en substance, si (i) des bovins dont le déplacement vers les pâturages en montagne avait été notifié tardivement demeuraient éligibles à l'aide au soutien couplé et (ii) en cas de réponse négative, si

l'autorité compétente pouvait, dans une telle hypothèse, également imposer une sanction administrative.

La Cour répond à la première question posée, en rappelant, tout d'abord, que le respect du délai prévu pour le déplacement d'animaux vers les pâturages d'été situés en montage est une condition applicable à l'octroi de l'aide couplée. Elle précise notamment à ce sujet que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, second tiret, du règlement (CE) n° 1760/2000 est rédigé « en des termes impératifs qui décrivent de manière détaillée l'étendue de l'obligation de notification incombant aux détenteurs d'animaux et définissent avec précision le délai imparti à ces détenteurs pour s'acquitter de ladite obligation » (§ 63) et qu'il découle du libellé de cette disposition que « chaque détenteur est tenu de respecter le délai imparti pour notifier le déplacement d'un bovin à destination ou en provenance de son exploitation afin d'obtenir le soutien couplé demandé » (§ 65). Après avoir précisé qu'il ne peut, en l'espèce, être fait application de l'article 53, § 4, alinéa 2, du règlement délégué (UE) n° 639/2014, elle conclut que « le non-respect du délai de notification [...] constitue un cas de non-conformité à l'identification et à l'enregistrement prévus [par le règlement (CE) n° 1760/2000], de sorte que, en principe, les animaux concernés ne peuvent pas être considérés comme relevant de la catégorie d'“animal déterminé” au sens de l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, point 18, du règlement délégué [UE] n° 640/014 » (§ 75). En réponse à la question spécifique qui lui est posée, la Cour juge ensuite que la notification tardive d'un déplacement d'animal ne constitue pas un cas de non-conformité qui est dénué de pertinence pour la vérification de l'octroi de l'aide, au sens de l'article 30, § 4, c), du règlement (UE) n° 640/2014, en précisant notamment que « le fait de ne pas procéder à la notification requise dans le délai imparti, en introduisant les données en cause dans la base de données informatisée pour les animaux, ne peut être assimilé à une “inscription inexacte” dans cette base de données », au sens de la disposition précitée, puisque « une notification tardive n'élimine que pour l'avenir un défaut qui, eu égard à l'exigence d'une traçabilité permanente du lieu où se trouve l'animal concerné, ne peut en réalité plus être rectifié pour le passé » (§ 78).

Quant à la deuxième question posée, la Cour juge que les articles 15, § 1^{er}, et 34 du règlement délégué [UE] n°640/2014 doivent être interprétés en ce sens que « les sanctions administratives prévues à l'article 31 de ce règlement délégué ne peuvent pas être appliquées dans le cas où la notification du déplacement des bovins vers les pâturages d'été, au moyen de l'inscription des données en cause dans la base de données informatisée pour les animaux, a été effectuée tardivement, mais où le bénéficiaire n'avait pas été prévenu que l'autorité compétente entendait effectuer un contrôle sur place et n'avait pas déjà été informé par cette autorité d'un cas de non-conformité constaté par cette dernière ».

La Cour justifie cette interprétation en ces termes :

« 82. Il ressort de l'article 31, paragraphe 1, du règlement délégué [UE] n° 640/2014 que des sanctions administratives s'appliquent lorsqu'une différence est constatée entre le nombre d'animaux déclarés et le nombre d'animaux déterminés, c'est-à-dire lorsqu'il y a des cas de non-conformité. En l'occurrence, il ressort de la réponse à la première question préjudicielle que la notification tardive du déplacement de bovins vers les pâturages d'été situés en montagne constitue un cas de non-conformité.

83. En vertu de l'article 31, paragraphe 2, troisième alinéa, de ce règlement délégué, si la différence entre le nombre d'animaux déclarés et le nombre d'animaux déterminés, calculée conformément à l'article 31, paragraphe 3, dudit règlement délégué, dépasse 50 %, ce qui semble être le cas dans l'affaire au principal, l'aide ou le soutien auquel le bénéficiaire aurait pu prétendre en application de l'article 30, paragraphe 3, du même règlement délégué n'est pas octroyé au titre du régime d'aide ou de la mesure de soutien ou du type d'opération liée à cette mesure de soutien pour l'année de demande considérée [...]

85. Toutefois, en vertu de l'article 15, paragraphe 1, du règlement délégué [UE] n° 640/2014, les sanctions administratives ne s'appliquent pas à la partie de la demande d'aide ou de la demande de paiement que le bénéficiaire a signalée par écrit à l'autorité compétente comme étant incorrecte ou l'étant devenue depuis le dépôt de la demande, à condition que le bénéficiaire n'ait pas été prévenu que cette autorité entendait effectuer un contrôle sur place et n'ait pas déjà été informé par ladite autorité des cas de non-conformité constatés dans sa demande d'aide ou de paiement.

86. À la différence de l'article 30, paragraphe 4, sous c), du règlement délégué [UE] n° 640/2014, cet article 15, paragraphe 1, n'exclut pas certains cas de non-conformité de son champ d'application.

87. En outre, conformément à l'article 34 de ce règlement délégué, en ce qui concerne les animaux déclarés, l'article 15 dudit règlement délégué s'applique aux erreurs et omissions relatives aux inscriptions dans la base de données informatisée pour les animaux, effectuées depuis le dépôt de la demande d'aide ou de paiement.

88. Il semble ressortir des faits exposés dans la décision de renvoi que les douze bovins dont le déplacement vers les pâturages d'été situés en montagne a été notifié tardivement avaient déjà été identifiés dans la demande d'octroi d'un soutien couplé et étaient donc des "animaux déclarés" au sens de l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, point 16, du règlement délégué [UE] n° 640/2014.

89. En outre, il ressort des indications fournies dans la décision de renvoi que la notification du déplacement des bovins en cause vers des pâturages d'été situés en montagne se faisait par l'inscription de cette information dans la base de données informatisée pour les animaux.

90. Il s'ensuit que, ainsi que Mme l'avocate générale l'a relevé, en substance, au point 74 de ses conclusions, en vertu de l'article 34 du règlement délégué [UE] n° 640/2014, lu en combinaison avec l'article 15 de ce règlement délégué, aucune sanction administrative ne saurait être imposée du seul fait que la notification requise a été effectuée de manière tardive, à condition, toutefois, que, ainsi que le prévoit cette dernière disposition, le bénéficiaire n'avait pas été prévenu que l'autorité compétente entendait effectuer un contrôle sur place et n'avait pas déjà été informé par cette autorité d'un cas de non-conformité constaté par cette dernière.

91. Une telle interprétation est en outre apte à permettre d'atteindre les objectifs

poursuivis par le règlement [CE] n° 1760/2000 qui, ainsi qu'il a été relevé au point 72 du présent arrêt, dépendent d'une traçabilité efficace des animaux en cause. En effet, l'infliction d'une sanction administrative en cas de notification tardive, d'un même montant que celui qui serait exigible si la notification n'avait pas du tout été effectuée, serait susceptible de supprimer toute incitation à procéder à une telle notification tardive ».

Dans un arrêt postérieur du 27 novembre 2025 (affaire C-729/23 P) (ECLI:EU:C:2025:921), la Cour a confirmé la portée des articles 15, § 1^{er}, et 34 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 dans le cadre d'un pourvoi par lequel le Royaume d'Espagne demandait l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 20 septembre 2023 (T-450/21). Celui-ci avait rejeté le recours de cet État membre tendant à l'annulation d'une décision de la Commission européenne (décision d'exécution (UE) n° 2021/988 du 16 juin 2021) lui imposant une correction financière ponctuelle au titre du soutien couplé facultatif, pour les exercices financiers 2017 et 2018 afférant aux années de demande 2016 et 2017.

Dans cet arrêt, la Cour juge notamment ce qui suit :

« 71. [...] il y a lieu de rappeler que l'article 15 du règlement délégué [UE] n° 640/2014, tel que modifié en 2016, prévoit des exceptions à l'application de sanctions administratives. Il ressort de cet article que les sanctions administratives, prévues au chapitre IV du titre II de ce règlement, ne s'appliquent pas si le bénéficiaire a signalé par écrit à l'autorité compétente que la demande d'aide ou la demande de paiement était incorrecte ou l'est devenue depuis le dépôt de la demande, à condition toutefois que le bénéficiaire n'ait pas été informé de l'intention de l'autorité compétente de procéder à un contrôle sur place et n'ait pas déjà été prévenu par cette autorité des cas de non-conformité constatés dans sa demande d'aide ou de paiement.

72. À cet égard, il convient de relever que la Cour a dit pour droit que l'article 15, paragraphe 1, du règlement délégué [UE] n° 640/2014, tel que modifié en 2016, doit être interprété en ce sens que les sanctions administratives prévues à l'article 31 de ce règlement délégué ne peuvent pas être appliquées dans le cas où la notification du déplacement d'animaux a été effectuée tardivement, mais où le bénéficiaire n'avait pas été prévenu que l'autorité compétente entendait procéder à un contrôle sur place et n'avait pas déjà été informé par cette autorité d'un cas de non-conformité constaté par cette dernière (arrêt du 19 septembre 2024, Agrarmarkt Austria, C-350/23, EU:C:2024:771, point 92).

73. Dans ce contexte, le Royaume d'Espagne soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en soutenant, au point 55 de l'arrêt attaqué, qu'un manquement prenant la forme d'une notification tardive, en tant que tel, ne peut être rectifié et entraîne l'application d'une sanction administrative.

74. Il est vrai que, en application de l'article 15 du règlement délégué [UE] n° 640/2014, ainsi qu'il a été rappelé aux points 71 et 72 du présent arrêt, une notification tardive ne justifie pas l'application d'une sanction administrative si elle intervient avant l'annonce par l'autorité compétente d'un contrôle sur place et de la constatation d'un cas de non-conformité.

75. Toutefois, il convient de lire le point 55 de l'arrêt attaqué dans son contexte et notamment en lien avec le point 57 de celui-ci. Or, le Tribunal a précisé à ce dernier point qu'une notification tardive de l'identification et de l'enregistrement des

animaux n'est passible d'une sanction administrative que "dans certains cas". Il en résulte que le Tribunal n'a pas jugé qu'une telle notification tardive justifiait dans tous les cas l'application d'une sanction administrative. Il ne peut, par suite, être soutenu que le Tribunal aurait méconnu l'article 15 du règlement délégué n° 640/2014, tel qu'interprété par la Cour au point 92 de l'arrêt du 19 septembre 2024, *Agramarkt Austria* (C-350/23, EU:C:2024:771). L'argument exposé au point 73 du présent arrêt doit, dès lors, être écarté ».

Il apparaît, à la lecture des extraits qui précèdent, que l'argument de la partie adverse selon lequel les articles 15, § 1^{er}, et 34 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 ne seraient pas applicables à la présente espèce, au motif que les irrégularités constatées sont antérieures à la demande d'aide et sont intervenues en dehors de la période de rétention, ne peut être suivi. Dans l'arrêt du 27 novembre 2025 (affaire C-729/23 P), la Cour ne fait, en effet, aucune distinction de cet ordre alors que la question principale soulevée devant le Tribunal de l'Union européenne (affaire T-450/21) était de savoir si des notifications tardives de déplacement d'animaux, mais rectifiées en temps utile (avant la période de rétention ou la date fixée par l'État membre), de sorte que l'animal était éligible au paiement de l'aide, emportaient ou non l'application de sanctions administratives. La Cour s'exprime, dans son arrêt, dans des termes tout à fait généraux pour affirmer qu'« une notification tardive ne justifie pas l'application d'une sanction administrative si elle intervient avant l'annonce par l'autorité compétente d'un contrôle sur place et de la constatation d'un cas de non-conformité ». Elle ne distingue pas non plus selon que la notification tardive interviendrait avant ou après le dépôt de la demande d'aide, les régimes de demandes pouvant d'ailleurs fortement différer d'un État membre à l'autre. Si la Cour ne retient pas l'argument du Royaume d'Espagne, c'est uniquement parce que le Tribunal de l'Union européenne a pris soin de préciser, au point 57 de son arrêt, qu'une notification tardive de l'identification et de l'enregistrement des animaux n'est passible d'une sanction administrative que « dans certains cas ».

Suivant les termes de l'arrêt du 9 septembre 2024 (affaire C-350/23), l'article 34 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 impose cependant que les bovins concernés soient des « animaux déclarés ». Or, les 71 vaches de la partie requérante étaient bien des « animaux déclarés », au sens article 2, § 1^{er}, alinéa 2, point 16, du même règlement délégué, puisqu'elles faisaient « l'objet d'une demande d'aide liée aux animaux au titre du régime d'aides liées aux animaux ». Conformément à l'article 21, § 4, du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014, l'aide couplée pour bovins est, en Région wallonne, demandée via la demande unique (déclaration de superficie) et est automatiquement introduite pour tous les animaux qui sont potentiellement admissibles au bénéfice de cette aide sur la base des données figurant dans la base de données informatisées pour les animaux. Il n'est pas contesté que les 71 vaches de la partie requérante étaient « potentiellement admissibles » à l'aide sur la base des données les concernant enregistrées dans SANITEL. Elles ont d'ailleurs toutes été

déclarées éligibles à l'aide couplée demandée. Enfin, la partie adverse ne soutient pas que la partie requérante aurait été prévenue que l'autorité compétente entendait effectuer un contrôle sur place ou qu'elle aurait été informée par cette autorité d'un cas de non-conformité qu'elle aurait constaté.

Il suit de ce qui précède que, comme le considère l'auditeur dans son rapport, le règlement délégué (UE) n° 640/2014 ne permettait pas à la partie adverse d'infliger la sanction administrative litigieuse. Le contenu de la note explicative de la Commission européenne – dont fait état la partie adverse – ne saurait faire obstacle à l'application des articles 15, § 1^{er}, et 34 du règlement délégué (UE) n° 640/2014, tels qu'interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne dans les arrêts précités.

La partie adverse n'identifie pas d'autres dispositions, en ce compris de droit interne, qui permettraient d'imposer une pénalité financière en raison de la notification tardive du mouvement d'animaux.

Le grief soulevé d'office par l'auditeur dans le cadre du deuxième moyen de la requête, pris du défaut de fondement légal, est fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du directeur de l'Organisme payeur de Wallonie du 20 décembre 2021 confirmant sur recours une pénalité financière, imposée à la partie requérante, d'un montant de 23.645,50 euros, appliquée en matière de soutien couplé « bovins » pour les vaches viandeuses et adoptée pour la campagne 2020, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé le 30 septembre 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Aurélien Vandeburie,
Nathalie Roba,

président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La Greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy