

Bruxelles, le 30 mai 2024
(OR. en)

10560/24

AGRI 451
AGRIFIN 71
AGRIORG 85

NOTE DE TRANSMISSION

| | |
|--------------------|--|
| Origine: | Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice |
| Date de réception: | 30 mai 2024 |
| Destinataire: | Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne |
| N° doc. Cion: | COM(2024) 225 final |
| Objet: | COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL concernant les notions de force majeure et de circonstances exceptionnelles dans le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune |

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 225 final.

p.j.: COM(2024) 225 final



Bruxelles, le 30.5.2024
COM(2024) 225 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

concernant les notions de force majeure et de circonstances exceptionnelles dans le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune

1. INTRODUCTION

La présente communication vise à préciser l'emploi des notions de force majeure et de circonstances exceptionnelles dans le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (la «PAC»)¹.

La présente communication s'appuie sur les principes énoncés dans la communication C(88) 1696 de la Commission relative à la «force majeure» en droit agricole européen², en tenant compte des évolutions pertinentes intervenues depuis sa publication.

En particulier, la présente communication clarifie les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/2116, qui autorise une application territoriale des notions de force majeure et de circonstances exceptionnelles, sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à une évaluation au cas par cas.

Elle vise à aider les administrations nationales à mettre en œuvre ladite disposition de manière efficace afin de garantir son application uniforme dans l'ensemble de l'Union et d'assurer la sécurité du soutien aux agriculteurs au titre de la PAC.

2. LA FORCE MAJEURE EN TANT QUE PRINCIPE GENERAL DU DROIT DE L'UNION

2.1. La notion de force majeure

La notion de force majeure³ repose sur des principes, des conditions et des exigences similaires dans le droit de l'Union et dans les législations nationales des États membres. Cette notion revêt toutefois un caractère autonome dans le droit de l'Union⁴. La notion de force majeure était au départ considérée comme une concrétisation du principe de proportionnalité, employée à des fins de bonne administration. Par la suite, la jurisprudence a progressivement reconnu la force majeure en tant que principe général du droit de l'Union⁵.

La jurisprudence de la Cour de justice définit la notion de force majeure comme suit: *«Or, il résulte d'une jurisprudence constante, établie dans différents domaines du droit*

¹ 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 (JO L 435 du 6.12.2021, p. 187).

² C(88) 1696, JO [1988] C 259/10.

³ Dans la présente communication, les références aux cas de «force majeure» englobent les cas de force majeure et les circonstances exceptionnelles. Les effets des cas de force majeure et des circonstances exceptionnelles étant identiques, il n'est pas nécessaire de les distinguer.

⁴ Affaire C-314/06, *Pipeline Méditerranée et Rhône*, EU:C:2007:817, point 22.

⁵ Affaire T-251/04 *Grèce/Commission*, EU:T:2006:165, point 46; affaire T-220/04 *Espagne/Commission*, EU:T:2007:97, points 164 et 165; affaire T-352/05 *Grèce/Commission*, EU:T:2011:540, point 199; affaire C-509/11 *ÖBB-Personenverkehr*, EU:C:2013:613, points 49 à 51; affaire C-203/12 *Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka*, EU:C:2013:664, point 31; affaire T-614/13 *Romonta/Commission*, EU:T:2014:835, point 48; affaire T-629/13 *Molda/Commission*, EU:T:2014:834, point 46; affaire T-631/13 *Raffinerie Heide/Commission*, EU:T:2014:830, point 45; affaire C-113/19 *Luxaviation*, EU:C:2020:228, point 55.

de l'Union, que la notion de force majeure doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à celui qui l'invoque, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées»⁶.

Un cas de force majeure peut dispenser un opérateur de certaines conséquences juridiques qui, en vertu des règles applicables, découleraient normalement du non-respect d'une obligation.

2.2. Éléments constitutifs de la force majeure

La notion de force majeure comporte deux éléments: i) un élément objectif, relatif aux circonstances anormales et étrangères à l'opérateur en question et indépendantes de sa volonté; et ii) un élément subjectif tenant à l'obligation, pour l'intéressé, de se prémunir contre les conséquences de l'événement anormal en prenant des mesures appropriées sans consentir des sacrifices excessifs⁷.

S'agissant de l'élément objectif, on entend par circonstances anormales des conditions imprévisibles, ou, à tout le moins, dont le faible degré de probabilité justifie qu'un opérateur normal et diligent ait considéré que leur risque était négligeable. Ainsi, le vol, les fluctuations des tendances du marché et les actes frauduleux ou négligents commis par des cocontractants et des tiers ne constituent pas des circonstances anormales⁸.

S'agissant de l'élément subjectif, il implique l'obligation pour un opérateur de se prémunir contre les conséquences d'un événement anormal en prenant toutes les mesures appropriées, sans toutefois que de telles mesures impliquent de consentir à des sacrifices excessifs. Les opérateurs sont notamment tenus de surveiller soigneusement le déroulement de leurs procédures et de réagir rapidement dès qu'ils constatent des anomalies⁹. Une diligence suffisante présuppose un comportement actif continu, orienté vers l'identification et l'évaluation des risques potentiels, ainsi que la capacité de prendre des mesures adéquates et efficaces afin de prévenir la réalisation de tels risques¹⁰.

3. CAS DE FORCE MAJEURE ET CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES DANS LE REGLEMENT (UE) 2021/2116

La notion de force majeure n'ayant pas un contenu identique dans les divers domaines d'application du droit de l'Union, sa signification doit être déterminée en fonction du cadre légal dans lequel elle est destinée à produire ses effets¹¹. La notion de force majeure dans le domaine des règlements agricoles tient compte de la nature particulière

⁶ Affaire C-640/15, *Vilkas*, EU:C:2017:39, point 53.

⁷ Affaire C-660/17 P *RF/Commission*, EU:C:2019:509, point 37.

⁸ Affaire 296/86 *McNicholl*, EU:C:1988:125, points 11 à 15; affaire C-334/13 *Nordex Food*, EU:C:2014:2294, point 57; affaires jointes T-61/00 et T-62/00 *APOL et AIPO/Commission*, EU:T:2003:60, points 74, 75, 77 et 79 à 81.

⁹ Affaire C-660/17 P *RF/Commission*, EU:C:2019:509, point 38.

¹⁰ Affaire C-602/15 P *Monster Energy/EUIPO*, EU:C:2016:331, point 35.

¹¹ Affaire C-640/15, *Vilkas*, EU:C:2017:39, point 30.

des rapports de droit public qui existent entre les opérateurs économiques et l'administration nationale, ainsi que des finalités de cette réglementation¹².

En tant que principe général du droit de l'Union, la force majeure peut même être invoquée en l'absence de dispositions expresses prévoyant une telle possibilité dans la législation applicable de l'Union, sous réserve de conformité avec les objectifs essentiels de ladite législation. Certaines dispositions du droit agricole de l'Union font référence à des cas possibles de force majeure et de circonstances exceptionnelles à reconnaître par les autorités nationales compétentes [tel que l'article 3 du règlement (UE) 2021/2116]. D'autres dispositions prévoient des dérogations explicites en cas de force majeure et de circonstances exceptionnelles [tels que les articles 59 et 84 du règlement (UE) 2021/2116].

3.1. Liste non exhaustive de cas

L'article 3 du règlement (UE) 2021/2116 établit une liste non exhaustive de situations qui peuvent être reconnues par les autorités nationales comme cas de force majeure ou circonstances exceptionnelles.

La liste énumérée à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/2116 n'est pas exhaustive. Les exemples donnés fournissent un référentiel pertinent pour déterminer la reconnaissance d'autres situations comme cas de force majeure ou circonstances exceptionnelles. Il convient de noter que la liste d'exemples évoque des événements imprévisibles, de nature objective et non économique, qui surviennent au niveau d'une exploitation individuelle (et exceptionnellement, dans les cas visés au paragraphe 2, au niveau d'une zone déterminée).

3.2. Application de la force majeure

3.2.1. Généralités

L'application de la disposition relative à la force majeure relève de la responsabilité des États membres. Les États membres doivent prendre la décision d'appliquer un cas de force majeure au regard de circonstances pertinentes, sur la base de preuves convaincantes et en appliquant la notion de force majeure à la lumière du droit agricole de l'Union, y compris la jurisprudence de la Cour de justice. La notion de force majeure constitue une exception au principe de strict respect des obligations. Il convient donc de l'interpréter et de l'appliquer de manière restrictive. Elle doit normalement s'appliquer au cas par cas.

Le considérant 6 du règlement (UE) 2021/2116 dispose que les autorités nationales compétentes doivent prendre les décisions relatives à la force majeure ou aux circonstances exceptionnelles au cas par cas, sur la base de preuves pertinentes. En l'absence d'exigences spécifiques dans le droit de l'Union en ce qui concerne la procédure, les preuves à présenter et les délais¹³, il appartient aux États membres de

¹² Affaire C-208/01 *Parras Medina*, EU:C:2002:593, point 18.

¹³ Contrairement aux dispositions de l'article 4 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission, qui établit certaines règles générales relatives à la procédure et aux délais d'application des cas de force majeure, le règlement délégué (UE) 2022/127 de la Commission et le règlement d'exécution (UE) 2022/128 de la Commission ne prévoient pas de règles générales relatives à la force majeure.

décider de ces paramètres, étant entendu que les modalités procédurales adoptées à cet effet ne peuvent être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe d'équivalence)¹⁴ et qu'elles ne rendent pas en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés aux agriculteurs par le droit de l'Union (principe d'effectivité)¹⁵.

3.2.2. Article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/2116

Bien que les États membres appliquent normalement les cas de force majeure au cas par cas et à la demande de l'agriculteur concerné, le législateur a prévu, à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/2116, qu'en cas de catastrophe naturelle grave ou d'événement météorologique grave qui affecte de façon importante une zone bien déterminée, l'État membre concerné peut considérer que l'ensemble de cette zone est affecté de façon importante par ladite catastrophe ou ledit événement.

Lorsqu'il est manifeste que les agriculteurs d'une zone déterminée sont touchés par un événement anormal dont les conséquences n'ont pas pu être évitées malgré toute la diligence déployée, les États membres qui recourent à cette possibilité peuvent décider que lesdits agriculteurs peuvent invoquer un cas de force majeure, sans qu'il soit nécessaire de présenter des demandes individuelles, ni de vérifier au cas par cas que les conditions de la force majeure sont remplies. Les États membres doivent toutefois déterminer la zone et la population affectées par l'événement de manière qu'il soit raisonnable de considérer que les conditions de force majeure sont remplies individuellement par tous les agriculteurs concernés.

À cette fin, les États membres doivent d'abord confirmer la survenance d'une catastrophe naturelle grave ou d'un événement météorologique grave et délimiter la zone géographique affectée de façon importante par l'événement. Cette délimitation peut s'appuyer, par exemple, sur des données satellitaires ou des données de valeur équivalente de la zone concernée, sans qu'il soit nécessaire de disposer de données satellitaires à l'échelle des exploitations individuelles.

Certaines catastrophes naturelles graves ou événements météorologiques graves, telles que les inondations, peuvent affecter uniformément les agriculteurs dans une zone délimitée. Dans ce cas, les États membres peuvent raisonnablement considérer que tous les agriculteurs de la zone délimitée sont concernés par un cas de force majeure, sans qu'il soit nécessaire de tenir compte d'autres considérations. Toutefois, d'autres types de catastrophes ou d'événements peuvent nécessiter la prise en considération de facteurs supplémentaires, tels que la pente du terrain, le type de sol ou le type de cultures, afin de définir la population touchée sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à une vérification individuelle. Tel pourrait être le cas du gel, qui n'affecte pas toutes les cultures de la même manière, ou des précipitations continues, qui peuvent avoir des effets différents sur des zones en pente ou selon la capacité de rétention d'eau des sols.

L'article 23 du règlement délégué (UE) 2022/127 et l'article 51 du règlement d'exécution (UE) 2022/128 établissent des règles relatives à l'application des cas de force majeure pour les garanties, qui ne rentrent pas dans le champ d'application de la présente communication.

¹⁴ Affaire C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG/Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, point 5.

¹⁵ Affaire C-8/81, *Becker/Finanzamt München II*, ECLI:EU:C:1982:7, point 23.

En outre, il est important de noter que de tels événements peuvent ne pas affecter de manière uniforme les différentes pratiques agricoles, ni les obligations auxquelles sont soumis les agriculteurs pour recevoir des aides au titre de la PAC. Certaines obligations peuvent continuer de s'appliquer dans une zone qui a été jugée comme relevant d'un cas de force majeure par l'État membre.

Enfin, lors de la détermination de la population concernée et conformément au principe de force majeure, les États membres doivent également prendre en considération l'élément subjectif de la force majeure, c'est-à-dire la question de savoir si les agriculteurs affectés par la catastrophe naturelle grave ou l'événement météorologique grave auraient raisonnablement pu prendre des mesures efficaces pour éviter la situation de non-respect causée par cet événement, sans toutefois consentir des sacrifices excessifs. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que, dans la plupart des cas de catastrophes naturelles graves ou d'événements météorologiques graves, il est peu probable que les agriculteurs aient eu la possibilité d'adopter de telles mesures efficaces. Ainsi, les agriculteurs peuvent se voir exclus de l'application de la force majeure uniquement s'ils avaient pu, sans consentir de sacrifices excessifs, se prémunir des conséquences de l'événement en question.

L'option de normalisation prévue à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/2116, réduit donc la charge administrative pour les agriculteurs et les autorités nationales. En effet, en supprimant la nécessité de procéder à une évaluation au cas par cas ou à des demandes individuelles, elle permet d'accélérer le délai de réaction des États membres.

Cette approche permet aux États membres de *considérer* que les conditions de force majeure sont remplies individuellement par les agriculteurs concernés de la zone délimitée, dispensant ainsi les autorités de procéder à une évaluation au cas par cas. Néanmoins, cette approche ne doit pas être interprétée à tort comme autorisant les agriculteurs qui n'ont pas été empêchés de respecter leurs obligations par l'événement à se prévaloir abusivement de l'exception de force majeure pour être dispensés de sanctions ou être admissibles au bénéfice de l'aide.

3.2.3. *Effet juridique de l'application de la force majeure*

Comme expliqué ci-dessus, l'application de la force majeure peut dispenser un opérateur de certaines conséquences juridiques qui résulteraient normalement du non-respect d'une obligation. Il est important de noter que la force majeure ne peut s'appliquer qu'au non-respect partiel ou total d'une obligation, ou de plusieurs obligations, s'il est imputable à l'événement, et uniquement pendant la période pendant laquelle ce dernier, ou ses conséquences, empêchent le respect de ladite obligation.

En particulier, conformément aux articles 59 et 84 du règlement (UE) 2021/2116, aucune sanction ne doit être imposée et le bénéficiaire conserve le droit de recevoir une aide lorsque le non-respect résulte d'un cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles conformément à l'article 3 dudit règlement.

Toutefois, un cas de force majeure ne peut être invoqué pour dispenser les opérateurs de leurs obligations pendant une période déterminée. Ainsi, les États membres ne peuvent pas invoquer la seule notion de force majeure pour autoriser des dérogations aux obligations prévues par le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du

Conseil¹⁶, ni prévoir une dispense de sanctions en cas de non-respect futur des obligations prévues par ledit règlement. De même, la force majeure ne peut pas non plus être invoquée pour apporter des modifications aux obligations et aux engagements prévus dans le plan stratégique relevant de la PAC tel qu'il a été approuvé, notamment en ce qui concerne les exigences liées à la protection de l'environnement et au changement climatique.

4. CONCLUSION

Nous pouvons résumer les considérations qui précèdent comme suit:

- la notion de force majeure couvre des circonstances anormales, indépendantes de la volonté d'un opérateur, dont les conséquences n'auraient pas pu être évitées malgré toute la diligence déployée.
- La force majeure dispense un opérateur de certaines conséquences juridiques qui, selon les règles applicables, découleraient normalement du non-respect d'une obligation.
- La décision d'appliquer la force majeure revient aux États membres. Une telle décision est prise par les autorités compétentes, sur la base de preuves pertinentes et en appliquant la notion de force majeure à la lumière du droit agricole de l'Union, y compris la jurisprudence de la Cour de justice. La force majeure revêt un caractère exceptionnel et doit, à ce titre, être interprétée et appliquée de manière restrictive.
- La caractérisation d'une situation en tant que cas de force majeure doit normalement s'effectuer au cas par cas. Cependant, lors de catastrophes naturelles graves ou d'événements météorologiques graves affectant une zone, les États membres peuvent considérer que tous les agriculteurs de ladite zone sont concernés par un cas force majeure, étant entendu que la détermination de la zone, des agriculteurs affectés et, le cas échéant, des obligations concernées, permet effectivement de conclure que les conditions de force majeure sont remplies individuellement par lesdits agriculteurs.

La présente communication expose une interprétation de la Commission qui vise à aider les États membres à appliquer le droit de l'Union. En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, seule la Cour de justice de l'Union européenne est habilitée à fournir une interprétation définitive du droit de l'Union applicable.

¹⁶ 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 (JO L 435 du 6.12.2021, p. 1).