ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

13 décembre 2001 *

Dans l'affaire C-131/00,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Länsrätten i Norrbottens län (Suède) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Ingemar Nilsson

et

Länsstyrelsen i Norrbottens län,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 5 du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992, établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (JO L 355, p. 1),

* Langue de procédure: le suédois.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. S. von Bahr, président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, D. A. O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón (rapporteur) et C. W. A. Timmermans, juges,

avocat général: M^me^ C. Stix-Hackl,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le Länsstyrelsen i Norrbottens län, par M. G. Plym Forshell, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. J. Guerra Fernandez et L. Parpala, en qualité d'agents,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 juillet 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 28 mars 2000, parvenue à la Cour le 6 avril suivant, le Länsrätten i Norrbottens län a posé, en application de l'article 234 CE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 5 du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992, établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (JO L 355, p. 1).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. Nilsson, détenteur de bovins, au Länsstyrelsen i Norrbottens län (préfecture du département de Norrbotten, ci-après le «länsstyrelsen») au sujet d'une indemnité compensatoire en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées.

Le cadre juridique

Le droit communautaire

3 Le règlement n° 3508/92 dispose à son article 5:

«Le système d'identification et d'enregistrement des animaux entrant en ligne de compte pour l'octroi d'une aide soumise aux dispositions du présent règlement est établi conformément aux articles 4, 5, 6 et 8 de la directive 92/102/CEE.»

4 L'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 3508/92 prévoit:

«1. L'État membre procède à un contrôle administratif des demandes d'aides.

2. Les contrôles administratifs sont complétés par des contrôles sur place portant sur un échantillon des exploitations agricoles. Pour l'ensemble de ces contrôles, l'État membre établit un plan d'échantillonnage.»

5 La directive 92/102/CEE du Conseil, du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355, p. 32), dispose à son article 4, paragraphe 1, sous a):

«Les États membres veillent à ce que:

a) tout détenteur de bovins [...] tienne un registre indiquant le nombre d'animaux présents sur son exploitation.

Ce registre doit contenir un relevé actualisé de toutes les naissances et de tous les décès et mouvements (nombre d'animaux concernés par chaque opération d'entrée et de sortie) sur la base minimale des flux et préciser, selon le cas, l'origine ou la destination des animaux et la date des flux.

[...]»

6 Les articles 5 et 6 de la directive 92/102 concernent les marques d'identification des animaux. L'article 8 de cette directive a trait aux animaux importés d'un pays tiers.

7 L'article 9 de la directive 92/102 dispose:

«Les États membres prennent les mesures administratives et/ou pénales nécessaires pour sanctionner toute infraction à la législation vétérinaire communautaire lorsqu'il est constaté que le marquage ou l'identification des animaux ou la tenue de registre prévue à l'article 4 n'ont pas été effectués dans le respect des exigences de la présente directive.»

8 Le règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (JO L 391, p. 36), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1648/95 de la Commission, du 6 juillet 1995 (JO L 156, p. 27, ci-après le «règlement n° 3887/92 modifié»), prévoit à son article 1er:

«Le présent règlement établit les modalités d'application relatives au système intégré de gestion et de contrôle (ci-après dénommé 'système intégré'), prévu par le règlement (CEE) n° 3508/92, sans préjudice de dispositions particulières arrêtées dans les règlements sectoriels.»

9 L'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3887/92 modifié dispose:

«Sans préjudice des exigences relatives aux demandes d'aides établies dans les règlements sectoriels, la demande d'aides 'animaux' contient toute information nécessaire, et notamment:

[...]

— le nombre et l'espèce des animaux pour lesquels le bénéfice d'une aide est demandé,

[...]

— une déclaration de l'exploitant qu'il a pris connaissance des conditions pour l'octroi des aides concernées.

[...]»

10 L'article 6 du règlement n° 3887/92 modifié prévoit:

«1. Les contrôles administratifs et sur place sont effectués de façon à assurer la vérification efficace du respect des conditions pour l'octroi des aides et primes.

2. Le contrôle administratif visé à l'article 8 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 3508/92 comporte notamment des vérifications croisées relatives aux parcelles et aux animaux déclarés afin d'éviter tout double octroi d'aides injustifié au titre de la même année civile.

[...]

5. Les contrôles sur place sont effectués d'une manière inopinée et portent sur l'ensemble des parcelles agricoles ou des animaux couverts par une (ou plusieurs) demande(s). Un préavis limité au délai strictement nécessaire, qui en règle générale ne peut dépasser les quarante-huit heures, peut toutefois être donné.

Au moins 50 % des contrôles minimaux des animaux se font pendant la période de rétention. Les contrôles en dehors de la période de rétention ne sont permis que dans le cas où le registre prévu à l'article 4 de la directive 92/102/CEE du Conseil [...] est disponible.

6. Par dérogation au second alinéa du paragraphe précédent, dans le cas de l'octroi de la prime spéciale lors de l'abattage ou lors de la première mise sur le marché des animaux en vue de leur abattage conformément aux dispositions prévues dans [...], chaque contrôle sur place comporte, notamment:

— la vérification, sur base du registre particulier tenu par le producteur, que tous les animaux ayant fait l'objet des demandes introduites jusqu'à la date du contrôle sur place ont été détenus pendant toute la période de rétention

et

[...]

9. Chaque animal faisant l'objet d'une demande d'indemnité compensatoire prévue par le règlement (CEE) n° 2328/91 doit être détenu par l'exploitant pendant une période minimale de deux mois à partir du jour suivant celui du dépôt de la demande.»

11 L'article 10, paragraphes 2 à 5, du règlement n° 3887/92 modifié prévoit:

«2. Lorsqu'il est constaté que le nombre d'animaux déclarés dans une demande d'aides dépasse le nombre d'animaux constatés lors du contrôle, le montant de

l'aide est calculé sur base du nombre d'animaux constatés. Toutefois, sauf cas de force majeure et après application du paragraphe 5, le montant unitaire de l'aide est diminué:

a) dans les cas d'une demande concernant au maximum vingt animaux:

— du pourcentage correspondant à l'excédent constaté lorsque celui-ci est inférieur ou égal à deux animaux,

— du double pourcentage correspondant à l'excédent constaté lorsque celui-ci est supérieur à deux et inférieur ou égal à quatre animaux.

Si l'excédent est supérieur à quatre animaux, aucune aide n'est octroyée;

b) dans les autres cas:

[...]

Les pourcentages visés au point a) sont calculés sur base du nombre demandé, ceux visés au point b), sur base du nombre déterminé.

Toutefois, s'il s'agit d'une fausse déclaration faite délibérément ou par négligence grave:

— l'exploitant en cause est exclu du bénéfice du régime d'aides concerné au titre de l'année civile en cause

et

— en cas d'une fausse déclaration faite délibérément, du bénéfice du même régime d'aides au titre de l'année civile suivante.

Lorsque l'exploitant n'a pas pu respecter son obligation de rétention en raison de cas de force majeure, le droit à la prime est maintenu pour le nombre d'animaux effectivement éligibles au moment où ce cas de force majeure est survenu.

Dans aucun cas, des primes ne sont octroyées pour un nombre d'animaux au-delà du nombre indiqué dans la demande d'aides.

[...]

3. Sans préjudice des dispositions du paragraphe précédent, lorsqu'il est constaté, dans le cadre d'un contrôle sur place effectué en vertu de l'article 6 paragraphe 6, que le nombre d'animaux présents sur l'exploitation et susceptibles de faire l'objet d'une demande ne correspond pas au nombre d'animaux inscrits au registre particulier, le montant total de primes spéciales à octroyer à l'exploitant au titre de l'année civile concernée est, sauf cas de force majeure, diminué proportionnellement.

[...]

4. Les bovins ne sont pris en considération que s'il s'agit de ceux identifiés dans la demande d'aides, ou dans le cas de l'application du paragraphe 3, ceux identifiés dans le registre.

Toutefois, une vache allaitante déclarée pour la prime ou un bovin déclaré pour l'indemnité compensatrice prévue au règlement (CEE) n° 2328/91 peut être remplacé respectivement par une autre vache allaitante ou par un autre bovin à condition que ce remplacement ait lieu dans un délai de vingt jours suivant la date de sa sortie de l'exploitation et que ce remplacement soit inscrit dans le registre particulier au plus tard le troisième jour suivant celui du remplacement.

[...]

5. Dans le cas où, pour des raisons imputables à des circonstances naturelles de la vie de troupeau, l'exploitant ne peut pas exécuter son engagement de tenir les animaux notifiés pour une prime pendant la période où cette détention est

obligatoire, le droit à la prime est maintenu pour le nombre d'animaux effectivement éligibles détenus pendant la période obligatoire, à condition que l'exploitant en ait informé par écrit l'autorité compétente dans un délai de dix jours ouvrables suivant la constatation de la diminution du nombre de ces animaux.»

12 L'article 13 du règlement n° 3887/92 modifié prévoit:

«Sauf cas de force majeure, si un contrôle sur place ne peut pas être effectué du fait du demandeur, la demande est rejetée.»

13 Selon l'article 14, paragraphe 1, du règlement n° 3887/92 modifié, en cas de paiement indu, l'exploitant concerné est obligé de rembourser les montants reçus, augmentés d'un intérêt.

Le droit national

14 En vertu du förordningen (1995:1174) om kompensationsbidrag till jordbruk i bergsområden och mindre gynnade områden (règlement suédois sur les indemnités compensatoires en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées), une indemnité compensatoire peut être accordée à un exploitant pour des vaches laitières et autres bovins âgés de plus de six mois. En ce qui

concerne les mesures de contrôle et les sanctions en matière d'indemnités compensatoires pour les animaux, l'article 15 dudit règlement renvoie aux dispositions des règlements n^{os} 3508/92 et 3887/92.

15 L'article 7 des Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) om märkning och registrering av djur (arrêté de l'Office national de l'agriculture sur le marquage et l'enregistrement des animaux), tel que modifié par les Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:194), dispose que le détenteur de bovins est tenu d'inscrire leur nombre dans un registre, également appelé «journal d'étable», qui doit être homologué par le jordbruksverket.

Le litige au principal et la question préjudicielle

16 Le 2 avril 1997, M. Nilsson a demandé, pour la période de rétention visée à l'article 6, paragraphe 9, du règlement n° 3887/92 modifié, à savoir deux mois à partir du jour suivant celui du dépôt de la demande auprès du länsstyrelsen, c'est-à-dire du 4 avril au 3 juin 1997, une indemnité compensatoire pour neuf vaches laitières, trois bovins de plus de deux ans et trois bovins âgés de six mois à deux ans.

17 Un contrôle sur place a été effectué le 16 octobre 1997, autrement dit plus de quatre mois après l'expiration de la période de rétention visée à l'article 6, paragraphe 9, du règlement n° 3887/92 modifié. Selon l'ordonnance de renvoi, il n'est pas contesté que M. Nilsson détenait en fait, lors du contrôle, sept vaches laitières, trois bovins de plus de deux ans et trois bovins âgés de six mois à deux ans. Toutefois, si M. Nilsson possédait bien un registre des animaux homologué, il avait omis d'y mentionner toute information relative à ses animaux.

18 Dans ces conditions, le länsstyrelsen a fixé à zéro le nombre des animaux satisfaisant aux conditions d'octroi des aides et a réclamé à M. Nilsson, par une décision du 17 décembre 1997, le remboursement de l'indemnité de 22 632 SEK qui lui avait été versée. M. Nilsson a introduit un recours contre ladite décision devant le Statens jordbruksverk, qui a rejeté sa demande par une décision du 1er juillet 1998.

19 M. Nilsson a alors fait appel de la décision du Statens jordbruksverk devant la juridiction de renvoi.

20 Selon celle-ci, il convient de déterminer, pour la solution du litige au principal, si le refus d'une indemnité compensatoire à M. Nilsson peut être justifié par la seule absence d'informations sur les animaux dans le registre des animaux.

21 À cet égard, la juridiction de renvoi fait référence à l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 3887/92, qu'elle vise apparemment dans sa version résultant du règlement n° 1648/95. Elle rappelle que, selon cette disposition, lorsqu'il est constaté, dans le cas d'une demande d'aides concernant au maximum vingt animaux, que le nombre d'animaux déclarés dans la demande dépasse le nombre d'animaux constatés lors du contrôle, aucune aide n'est octroyée si l'excédent est supérieur à quatre animaux.

22 Sur la base de ces considérations, le Länsrätten i Norrbottens län a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 5 du règlement n° 3508/92 du Conseil doit-il être interprété en ce sens que le droit à l'indemnité [compensatoire] doit être refusé en cas d'absence de mentions dans le registre (journal d'étable) tenu par le détenteur d'animaux?»

Sur la question préjudicielle

23 La Commission considère que l'article 5 du règlement n° 3508/92 doit être interprété en ce sens que le droit à l'indemnité est exclu et que les montants indûment versés doivent être remboursés lorsque le détenteur des animaux ne porte pas dans le registre des animaux les mentions requises. Elle observe que cet article 5 ne prévoit pas de sanctions en cas d'infraction. Celles-ci seraient fixées par le règlement n° 3887/92 modifié, notamment son article 10, paragraphes 3 et 4.

24 À cet égard, il convient de constater que le règlement n° 3508/92 définit les principes selon lesquels la Communauté et les États membres doivent organiser la mise en œuvre des décisions communautaires d'interventions agricoles financées par le FEOGA, ainsi que la lutte contre la fraude et les irrégularités en rapport avec ces opérations.

25 Or, l'article 5 du règlement n° 3508/92 se borne à exiger de manière générale l'établissement d'un système d'identification et d'enregistrement des animaux entrant en ligne de compte pour l'octroi d'une aide. Quant aux modalités de ce système, il renvoie aux articles 4 à 6 et 8 de la directive 92/102.

26 Pour ce qui concerne la directive 92/102, ses articles 4 à 6 et 8 précisent que les États membres ont l'obligation de veiller à ce que les détenteurs d'animaux aient un registre des animaux, qu'ils y effectuent les inscriptions exigées par cette directive, qu'ils le tiennent conformément à certaines dispositions et qu'ils le maintiennent disponible. Ledit registre est d'une importance primordiale dans le système communautaire d'identification et de contrôle des animaux. Ce système vise à permettre l'identification de chaque animal et à contrôler tous ses mouvements de la naissance à la mort, pour pouvoir ainsi en contrôler le

commerce et, surtout, améliorer la gestion et le contrôle des régimes d'aides communautaires.

27 Quant au règlement n° 3887/92, la Cour a déjà jugé que l'objectif de celui-ci est d'introduire des dispositions visant à prévenir et à sanctionner de manière efficace les irrégularités et les fraudes (arrêt du 17 juillet 1997, National Farmers' Union e.a., C-354/95, Rec. p. I-4559, point 51).

28 L'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 3887/92 modifié vise expressément la circonstance où «le nombre d'animaux présents sur l'exploitation et susceptibles de faire l'objet d'une demande ne correspond pas au nombre d'animaux inscrits au registre particulier». Cependant, ce paragraphe constitue une exception qui s'applique seulement dans un cas bien précis, à savoir celui des contrôles sur place effectués, en vertu de l'article 6, paragraphe 6, dudit règlement, pour «l'octroi de la prime spéciale lors de l'abattage ou lors de la première mise sur le marché des animaux en vue de leur abattage», qui n'est pas le cas de l'espèce au principal. L'article 10, paragraphe 3, n'est donc pas applicable en l'espèce.

29 En réalité, c'est l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 3887/92 modifié qui contient les dispositions générales relatives aux cas où le nombre d'animaux déclarés dans une demande d'aide dépasse le nombre d'animaux constatés lors du contrôle.

30 Il résulte du système de contrôle mis en place que la tenue régulière du registre des animaux joue un rôle essentiel. En effet, le seul nombre d'animaux présents lors du contrôle et recensés à cette date n'est pas déterminant pour vérifier l'exactitude de la demande d'aide. C'est ledit registre qui permet, lors du contrôle, de déterminer le nombre et l'identité des animaux présents pendant la période de rétention et pour lesquels l'aide peut être octroyée.

31 Dans ces conditions, l'absence de toute mention dans le registre des animaux constitue une infraction grave aux règles d'identification et d'enregistrement des animaux en ce qu'il empêche le système intégré de gestion et de contrôle prévu par le règlement n° 3508/92 de fonctionner et rend impossible une gestion efficace des régimes d'aides communautaires. Cette constatation est confirmée par la disposition de l'article 6, paragraphe 5, second alinéa, seconde phrase, du règlement n° 3887/92 modifié, qui reflète l'importance que le législateur donne audit registre.

32 Lorsqu'il ne peut pas être procédé à un contrôle effectif, sur place, du fait de l'absence totale de tenue du registre des animaux, il y a lieu de considérer que ce contrôle ne peut pas être effectué du fait du demandeur et la demande d'aide doit, dès lors, sous réserve d'un cas de force majeure, être rejetée conformément aux dispositions de l'article 13 du règlement n° 3887/92 modifié.

33 Il convient dès lors de répondre à la juridiction de renvoi que l'article 5 du règlement n° 3508/92, lu conjointement avec la directive 92/102 et les articles 6, paragraphe 5, et 13 du règlement n° 3887/92 modifié, doit être interprété en ce sens que le droit à l'indemnité compensatoire doit être refusé, sous réserve d'un cas de force majeure, du seul fait de l'absence de toute mention dans le registre des animaux tenu par l'exploitant.

Sur les dépens

34 Les frais exposés par la Commission, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

statuant sur la question à elle soumise par le Länsrätten i Norrbottens län, par ordonnance du 28 mars 2000, dit pour droit:

L'article 5 du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992, établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires, lu conjointement avec la directive 92/102/CEE du Conseil, du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux, et les articles 6, paragraphe 5, et 13 du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1648/95 de la Commission, du 6 juillet 1995, doit être interprété en ce sens que le droit à l'indemnité compensatoire doit être refusé, sous réserve d'un cas de force majeure, du seul fait de l'absence de toute mention dans le registre des animaux tenu par l'exploitant.

von Bahr Edward La Pergola

Sevón Timmermans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 décembre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

P. Jann