Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

24 mai 2012 *

«Agriculture — Fonds européen d'orientation et de garantie agricole — Règlements (CE) nº 1257/1999 et 817/2004 — Soutien aux méthodes de production agroenvironnementales — Contrôles — Bénéficiaire d'une aide agricole — Fait d'empêcher la réalisation du contrôle sur place — Réglementation nationale exigeant le remboursement de toutes les aides versées au titre de plusieurs années — Compatibilité»

Dans l'affaire C-188/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Autriche), par décision du 12 avril 2011, parvenue à la Cour le 20 avril 2011, dans la procédure

**Peter Hehenberger**

contre

**Republik Österreich,**

LA COUR (septième chambre),

composée de MM. J. Malenovský (président de chambre), E. Juhász et G. Arestis (rapporteur), juges,

avocat général: M. J. Mazák,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 mars 2012,

considérant les observations présentées:

— pour M. Hehenberger, par M^e K. F. Lughofer, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement autrichien, par MM. A. Posch, S. Schmid et G. Holley ainsi que par M^me D. Müller, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement grec, par M. I. K. Chalkias et M^me A. E. Vasilopoulou, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. G. von Rintelen et B. Schima, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

* Langue de procédure: l'allemand.

rend le présent

## Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du règlement (CE) nº 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO L 160, p. 80), lu en combinaison avec le règlement (CE) nº 817/2004 de la Commission, du 29 avril 2004, portant modalités d'application du règlement nº 1257/1999 (JO L 153, p. 30).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Hehenberger, exploitant agricole, à la Republik Österreich, au sujet du remboursement des aides agroenvironnementales qui lui ont été octroyées par les autorités autrichiennes au titre de plusieurs années, en application du règlement nº 1257/1999.

### Le cadre juridique

*Le droit de l'Union*

3 Sous le chapitre VI, intitulé «Agroenvironnement», l'article 22 du règlement nº 1257/1999 prévoit:

«Un soutien est accordé aux méthodes de production agricoles conçues pour protéger l'environnement et préserver l'espace naturel (agroenvironnement), afin de contribuer à la réalisation des objectifs communautaires en matière d'agriculture et d'environnement.

Ce soutien est destiné à encourager:

— des formes d'exploitation des terres agricoles compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique,

— une extensification des modes d'exploitation agricoles favorable à l'environnement et la gestion des systèmes de pâturage à faible intensité,

— la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle menacés,

— l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles,

— la prise en compte de la planification environnementale dans la pratique agricole.»

4 L'article 23 de ce règlement dispose:

«1. Un soutien est accordé aux agriculteurs qui souscrivent des engagements agroenvironnementaux pour une durée minimale de cinq ans. Le cas échéant, une durée plus longue peut être fixée pour certains types d'engagements eu égard à leurs effets sur l'environnement.

2. Les engagements agroenvironnementaux doivent aller au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles.

Ceux-ci doivent offrir des services que ne peuvent fournir les autres mesures de soutien, telles que les mesures de soutien du marché ou les indemnités compensatoires.»

5 L'article 24 dudit règlement est libellé comme suit:

«1. L'aide versée en contrepartie en ce qui concerne les engagements agroenvironnementaux souscrits est allouée annuellement et calculée en fonction:

— de la perte de revenus encourue,

— des coûts additionnels résultant des engagements

et

— de la nécessité de fournir une incitation financière.

Le coût des investissements non productifs nécessaires au respect des engagements peut également être pris en compte pour le calcul du niveau de l'aide annuelle.

2. Les montants annuels maximaux éligibles au titre de l'aide communautaire sont indiqués en annexe. Ceux-ci sont basés sur la zone de l'exploitation qui est couverte par les engagements agroenvironnementaux.»

6 Sous la section 6 du chapitre II, intitulée «Demandes, contrôles et sanction», l'article 67 du règlement nº 817/2004 dispose:

«1. Les contrôles des demandes initiales d'adhésion à un régime et des demandes consécutives de paiement sont effectués de façon à assurer la vérification efficace du respect des conditions requises pour l'octroi des soutiens.

Suivant la nature des mesures de soutien, les États membres définissent les méthodes et les moyens à utiliser pour leur contrôle ainsi que les personnes à contrôler.

Dans tous les cas appropriés, les États membres ont recours au système intégré de gestion et de contrôle instauré par le règlement (CE) nº 1782/2003.

2. Les contrôles s'effectuent par le biais de contrôles administratifs et de contrôles sur place.»

7 L'article 69 du règlement nº 817/2004 prévoit:

«Les contrôles sur place s'effectuent conformément au titre III du règlement (CE) nº 2419/2001. Ils portent chaque année sur au moins 5 % des bénéficiaires et couvrent l'ensemble des types de mesures de développement rural prévus dans les documents de programmation. […]

Les contrôles sur place sont répartis sur l'année conformément à une analyse des risques présentés par chaque mesure de développement rural. Pour ce qui concerne les mesures de soutien aux investissements relevant du titre II, chapitres I, VII, VIII et IX, du règlement (CE) nº 1257/1999, les États membres peuvent prévoir que les contrôles sur place ne portent que sur les projets en voie d'achèvement.

Le contrôle porte sur la totalité des engagements et des obligations d'un bénéficiaire qu'il est possible de contrôler au moment de la visite.»

8 L'article 71, paragraphe 2, du règlement nº 817/2004 est libellé comme suit:

«En cas de paiement indu, le bénéficiaire d'une mesure de développement rural concerné a l'obligation de rembourser ces montants conformément aux dispositions de l'article 49 du règlement (CE) nº 2419/2001.»

9 L'article 73 du règlement nº 817/2004 énonce:

«Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement, et prennent toute mesure nécessaire pour en assurer la mise en œuvre. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.»

10 Sous le titre III, intitulé «Contrôles», l'article 17 du règlement (CE) nº 2419/2001 de la Commission, du 11 décembre 2001, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires établis par le règlement (CEE) nº 3508/92 du Conseil (JO L 327, p. 11), dispose:

«1. Les contrôles sur place sont effectués de manière inopinée. Un préavis limité au strict nécessaire peut toutefois être donné, pour autant que cela ne nuise pas à l'objectif du contrôle. Ce préavis ne dépasse pas 48 heures, sauf dans des cas dûment justifiés.

2. Le cas échéant, les contrôles sur place prévus par le présent règlement sont effectués conjointement avec d'autres contrôles prévus par la législation communautaire.

3. La demande ou les demandes concernées sont rejetées si l'exploitant ou son représentant empêche la réalisation du contrôle sur place.»

11 Ce règlement nº 2419/2001 a été abrogé par le règlement (CE) nº 796/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (JO L 141, p. 18). En vertu du règlement nº 796/2004, celui-ci s'applique aux demandes d'aides introduites au titre des campagnes de commercialisation ou des périodes de primes commençant à compter du 1er janvier 2005 et les références au règlement nº 2419/2001 s'entendent comme faites à ce règlement nº 796/2004.

12 L'article 23, paragraphe 2, du règlement nº 796/2004, lequel a succédé à l'article 17, paragraphe 3, du règlement nº 2419/2001, est libellé comme suit:

«Les demandes concernées sont rejetées si l'agriculteur ou son représentant empêche la réalisation du contrôle sur place.»

*La réglementation nationale*

13 Conformément au règlement nº 1257/1999, le ministère autrichien compétent a adopté la directive spéciale relative au programme autrichien d'aides pour une agriculture extensive, compatible avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (ÖPUL 2000) (ci-après l'«ÖPUL 2000»). L'ÖPUL 2000 comprend un certain nombre de mesures agroenvironnementales au sens de ce règlement à choisir par le bénéficiaire lors de sa première demande de soutien et dont la mise en œuvre par celui-ci sur le territoire autrichien lui permet d'obtenir une aide à la surface cofinancée par l'Union européenne.

14 L'ÖPUL 2000, qui contient de nombreuses annexes, se compose d'une partie générale qui concerne, notamment, les conditions d'octroi communes aux différentes branches du programme, la liquidation de l'aide, le système de contrôle et le remboursement en cas de non-respect des conditions d'octroi de celle-ci ainsi que d'une partie consacrée aux conditions spécifiques d'attribution de l'aide. L'ÖPUL 2000 n'a pas, en droit autrichien, valeur de normes abstraites et générales, mais elle est prise en compte, à l'occasion de la conclusion d'un contrat, au titre de clauses ayant valeur contractuelle.

15 En particulier, le point 1.4.4 de l'ÖPUL 2000, qui se fonde sur l'article 23 du règlement nº 1257/1999, prévoit que la première demande introduite par un demandeur d'aide fait naître, en ce qui concerne la mesure sollicitée, l'obligation d'exploiter ou d'entretenir durant cinq ans les surfaces concernées conformément aux conditions d'éligibilité et de remplir durant cette période toutes les autres conditions d'éligibilité.

16 Le point 1.9 de l'ÖPUL 2000 institue un système de contrôle qui autorise les organes de contrôle à accéder à toutes les surfaces exploitées et impose au demandeur d'aide de permettre la réalisation des mesures de contrôle prévues.

17 Conformément au point 1.10 de l'ÖPUL 2000, le demandeur d'aide est tenu de rembourser une aide accordée ou, le cas échéant, perd son droit au versement d'aides acquises, mais non encore versées, lorsque des obligations prévues n'ont pas été respectées, lorsque des conditions visées par l'ÖPUL 2000 ou la déclaration d'engagement n'ont pas été remplies, ou encore lorsque les organes de contrôle n'ont pas été autorisés par le demandeur d'aide à accéder à l'ensemble des surfaces exploitées. Ce point prévoit également l'obligation de rembourser les aides d'ores et déjà obtenues au cours de la période d'engagement en cas de non-respect de l'engagement quinquennal.

**Le litige au principal et la question préjudicielle**

18 Par demande du 11 septembre 2000, M. Hehenberger avait sollicité, pour la première fois, auprès de l'organisme payeur autrichien, agissant au nom et pour le compte de la Republik Österreich, l'octroi d'aides agroenvironnementales au titre de l'ÖPUL 2000.

19 Dans le cadre de cette demande, M. Hehenberger avait souscrit une déclaration d'engagement dans laquelle il s'obligeait, conformément au point 1.4.4 de l'ÖPUL 2000, à mettre en œuvre, durant cinq ans, à partir du 1er janvier 2001, certaines mesures agroenvironnementales visées par l'ÖPUL 2000. En signant cette déclaration d'engagement, laquelle faisait expressément référence à l'ÖPUL 2000, M. Hehenberger s'était également obligé à respecter l'ÖPUL 2000, faisant ainsi partie intégrante de chaque contrat d'aide conclu avec cet organisme. Par la suite, cet engagement quinquennal avait été prolongé d'un an jusqu'au 31 décembre 2006.

20 Sur le fondement dudit engagement et des demandes de paiement du soutien introduites annuellement par M. Hehenberger, l'organisme payeur autrichien a versé les aides agroenvironnementales concernées au titre des années 2001 à 2005. En ce qui concerne l'aide au titre de l'année 2005, la demande annuelle avait été introduite le 22 avril 2005.

21 Le 12 septembre 2005, les organes de contrôle compétents avaient envisagé de procéder au mesurage des superficies concernées dans le cadre d'un contrôle sur place, conformément au point 1.9 de l'ÖPUL 2000. Cependant, M. Hehenberger a refusé l'accès à ces superficies, empêchant ainsi la réalisation de ce contrôle.

22 Par courrier du 9 octobre 2006, l'organisme payeur autrichien a informé M. Hehenberger que les aides agroenvironnementales au titre de l'ÖPUL 2000 pour l'année 2006 ne lui seront pas versées dans la mesure où l'octroi de ces aides pour une année supplémentaire suppose le respect de l'engagement quinquennal de l'ÖPUL 2000.

23 Par courrier du 27 février 2007, l'organisme payeur autrichien a reproché à M. Hehenberger d'avoir rendu impossible la réalisation du contrôle sur place le 12 septembre 2005. Cet organisme a, dès lors, conformément au point 1.10 de l'ÖPUL 2000, exigé le remboursement de l'intégralité des aides qui lui avait été versées au titre de l'ÖPUL 2000 pour les années 2001 à 2005, correspondant à la période d'engagement à laquelle il avait préalablement souscrit.

24 Par suite, M. Hehenberger a contesté ce remboursement en introduisant un recours devant le Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien. Il fait valoir, en substance, que la sanction consistant à imposer le remboursement d'aides accordées depuis plusieurs années est disproportionnée. La Republik Österreich conclut au rejet de ce recours.

25 Selon la juridiction de renvoi, il est constant que M. Hehenberger a refusé l'accès aux superficies concernées, empêchant ainsi la réalisation d'un contrôle sur place. Partant, elle considère que ledit recours devrait être rejeté au regard de l'ÖPUL 2000 et des contrats d'aide conclus sur le fondement de celui-ci par les parties au litige au principal, dès lors que la Republik Österreich était autorisée à exiger ledit remboursement dans les circonstances du cas d'espèce.

26 Cette juridiction éprouve, toutefois, des doutes quant à l'interprétation du règlement nº 1257/1999, lu en combinaison avec le règlement nº 817/2004. En particulier, ladite juridiction s'interroge sur la question de savoir si cette sanction, particulièrement rigoureuse, prévue au point 1.10 de l'ÖPUL 2000, est compatible avec les finalités du règlement nº 1257/1999, qui ont essentiellement trait à la conservation de surfaces agricoles, la préservation de l'espace rural et le bon fonctionnement de l'exploitation de ce dernier.

27 Dans ces conditions, le Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Le règlement […] nº 1257/1999 […], lu en combinaison avec le règlement […] nº 817/2004 […], s'oppose-t-il à des règles du donneur d'aide selon lesquelles, lorsque la réalisation d'un contrôle sur place (mesure de la superficie) est rendue impossible, toutes les aides d'ores et déjà octroyées dans le cadre d'une mesure agroenvironnementale au cours de la période d'engagement doivent être remboursées par le bénéficiaire, même lorsque ces aides ont déjà été octroyées et versées au titre de plusieurs années?»

**Sur la question préjudicielle**

28 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le règlement nº 1257/1999, lu en combinaison avec le règlement nº 817/2004, s'oppose à une réglementation nationale selon laquelle, lorsque la réalisation du contrôle sur place des superficies concernées a été empêchée par l'agriculteur bénéficiaire d'une aide, toutes les aides d'ores et déjà octroyées à ce dernier dans le cadre d'une mesure agroenvironnementale au cours de la période d'engagement doivent être remboursées, même lorsque ces aides ont déjà été versées au titre de plusieurs années.

29 Il convient, tout d'abord, de relever que ni le règlement nº 1257/1999 ni le règlement nº 817/2004 ne prévoient explicitement de disposition qui s'oppose à une telle réglementation nationale.

30 Les articles 22 à 24 du règlement nº 1257/1999 définissent les conditions générales d'attribution du soutien accordé aux méthodes de production agricole conçues, notamment, pour préserver l'espace naturel. Il découle de ces dispositions que les mesures agroenvironnementales se caractérisent par l'engagement quinquennal souscrit par les agriculteurs concernés de pratiquer une agriculture respectueuse de l'environnement. En contrepartie des engagements agroenvironnementaux portant sur une durée minimale de cinq ans, l'aide est allouée annuellement par les États en fonction de la perte de revenus encourue ou des coûts additionnels en résultant (voir arrêt du 4 juin 2009, JK Otsa Talu, C-241/07, Rec. p. I-4323, point 36).

31 En ce qui concerne le système de contrôle de ce soutien pluriannuel aux méthodes de production agroenvironnementales, l'article 67 du règlement nº 817/2004 prévoit que les contrôles tant des demandes initiales d'adhésion au régime que des demandes consécutives de paiement doivent être effectués de manière à assurer la vérification efficace du respect des conditions requises pour l'octroi des soutiens. De plus, l'article 69 de ce règlement précise que les contrôles sur place portent sur la totalité des engagements et des obligations d'un bénéficiaire qu'il est possible de contrôler au moment de la visite.

32 Cet article 69 souligne, en outre, que ces contrôles sur place s'effectuent conformément au titre III du règlement nº 2419/2001. Sous ce titre, intitulé «Contrôles», l'article 17, paragraphe 3, lequel a été remplacé par l'article 23, paragraphe 2, du règlement nº 796/2004, dont le contenu normatif

correspond, en substance, à celui dudit article 17, paragraphe 3, précise les conséquences juridiques qui s'attachent au fait de faire obstacle à la réalisation des contrôles sur place. Ainsi, ces dispositions prévoient expressément que les demandes concernées sont rejetées si l'exploitant agricole ou son représentant empêche la réalisation du contrôle sur place.

33 À cet égard, il importe de relever que la Cour a été invitée à interpréter l'article 23, paragraphe 2, du règlement nº 796/2004 dans son arrêt du 16 juin 2011, Omejc (C-536/09, Rec. p. I-5367). Au point 27 de cet arrêt, la Cour a souligné l'importance des contrôles et jugé que le fait de faire obstacle à leur réalisation ne peut qu'entraîner des conséquences juridiques importantes, telles que le rejet des demandes d'aide concernées.

34 Ce rejet constitue la conséquence juridique de l'impossibilité de vérifier efficacement le respect des conditions requises pour l'octroi des soutiens, ainsi que l'exige l'article 67 du règlement nº 817/2004. En ce qui concerne les aides agroenvironnementales caractérisées par un engagement pluriannuel, ces conditions d'octroi de soutiens ne sont pas requises seulement pour l'année au cours de laquelle un contrôle sur place a été effectué, mais pendant toute la période d'engagement pour laquelle ces aides ont été octroyées, de sorte que, ainsi que l'impose l'article 69 de ce règlement, les contrôles sur place afférents auxdites aides portent sur la totalité des engagements. Un comportement de l'agriculteur rendant impossible la réalisation de tels contrôles empêche, dès lors, de vérifier que lesdites conditions ont été respectées pendant toute la période d'engagement.

35 Il s'ensuit que, en ce qui concerne des mesures agroenvironnementales portant sur plusieurs années, lorsque la réalisation d'un contrôle sur place a été empêchée par le bénéficiaire d'aides agroenvironnementales de sorte qu'il n'est pas possible de vérifier si les conditions d'éligibilité auxdites aides ont été respectées pendant toute la période d'engagement, les demandes d'aides agroenvironnementales concernées doivent être rejetées, conformément aux articles 17, paragraphe 3, du règlement nº 2419/2001 et 23, paragraphe 2, du règlement nº 796/2004. Les demandes concernées au sens de ces dispositions couvrent, ainsi, toutes les demandes en référence auxdites conditions d'éligibilité, qui doivent être observées au cours de toute la durée du projet agroenvironnemental pour laquelle ce bénéficiaire s'est engagé et sur lesquelles porte le contrôle sur place.

36 Partant, ainsi qu'il ressort de l'article 71, paragraphe 2, du règlement nº 817/2004, ledit bénéficiaire a l'obligation de rembourser l'ensemble des montants des aides agroenvironnementales déjà versés se rapportant aux demandes rejetées.

37 Par ailleurs, il convient de préciser que, lorsque le législateur de l'Union fixe des conditions d'éligibilité pour l'octroi d'une aide, l'exclusion qu'entraîne l'inobservation de l'une de ces conditions ne constitue pas une sanction, mais la simple conséquence du non-respect desdites conditions prévues par la loi (voir, en ce sens, arrêts du 11 novembre 2004, Toeters et Verberk, C-171/03, Rec. p. I-10945, point 47, ainsi que du 24 mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Rec. p. I-3997, point 47). Le rejet d'une demande d'aide en raison de l'impossibilité de vérifier les conditions d'éligibilité à la suite d'un comportement de l'agriculteur ayant fait obstacle à la réalisation d'un contrôle sur place ne saurait, de la même manière, être considéré comme une sanction et, partant, être soumis à l'application de l'article 73 du règlement nº 817/2004.

38 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que le règlement nº 1257/1999, lu en combinaison avec le règlement nº 817/2004, ne s'oppose pas à une réglementation nationale selon laquelle, lorsque la réalisation du contrôle sur place des superficies concernées a été empêchée par l'agriculteur bénéficiaire d'une aide, toutes les aides d'ores et déjà octroyées à ce dernier dans le cadre d'une mesure agroenvironnementale au cours de la période d'engagement doivent être remboursées, même lorsque ces aides ont déjà été versées au titre de plusieurs années.

**Sur les dépens**

39 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) dit pour droit:

**Le règlement (CE) nº 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, lu en combinaison avec le règlement (CE) nº 817/2004 de la Commission, du 29 avril 2004, portant modalités d'application du règlement nº 1257/1999, ne s'oppose pas à une réglementation nationale selon laquelle, lorsque la réalisation du contrôle sur place des superficies concernées a été empêchée par l'agriculteur bénéficiaire d'une aide, toutes les aides d'ores et déjà octroyées à ce dernier dans le cadre d'une mesure agroenvironnementale au cours de la période d'engagement doivent être remboursées, même lorsque ces aides ont déjà été versées au titre de plusieurs années.**

Signatures