CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 21 mars 2002 [1]

1. La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Royaume-Uni), vous invite à interpréter l'article 9 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 [2].

La juridiction de renvoi vous demande, en substance, si l'article 9, paragraphe 2, du règlement doit être interprété en ce sens qu'il autorise l'autorité nationale compétente à appliquer de manière «rétroactive» [3] les sanctions prévues par ledit article à l'encontre d'exploitants qui se sont trompés de bonne foi dans la déclaration des superficies agricoles pour lesquelles ils sollicitent des aides «surfaces» [4].

I — Le cadre juridique communautaire

A — *Le régime d'aides applicable aux cultures arables et au gel des terres*

Le règlement (CEE) n° 1765/92 [5]

2. Le règlement n° 1765/92 instaure un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables.

3. Selon l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement, les producteurs communautaires de cultures arables peuvent revendiquer un paiement compensatoire dans les conditions fixées aux articles 2 à 13 dudit règlement.

4. L'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 1765/92 énonce que

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 391, p. 36 (autrement nommé ci-après le «règlement»).

3 — Cette notion sera explicitée au point 44 des présentes conclusions. Elle est utilisée ici dans son sens commun, mais juridiquement impropre.

4 — Il s'agit d'aides communautaires dont le montant est proportionnel à la superficie cultivée. Son versement est subordonné au respect de certaines exigences, notamment celle de déclarer la superficie des parcelles agricoles faisant l'objet de culture. Nous y reviendrons lors de la présentation du cadre juridique de cette affaire.

5 — Règlement du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 181, p. 12).

«[l]e paiement compensatoire est accordé pour la superficie consacrée aux cultures arables ou au gel des terres en conformité avec l'article 7 [6] du présent règlement [...]».

B — *Les modalités d'application des régimes d'aides*

Le règlement (CEE) n° 3508/92 [7]

5. Afin de simplifier la gestion des différents régimes d'aides, notamment celui prévu par le règlement n° 1765/92, le règlement n° 3508/92 met en place un système intégré de gestion et de contrôle relatif auxdites aides [8].

6. Aux termes de l'article 6 du règlement n° 3508/92:

«1. Pour être admis au bénéfice d'un ou de plusieurs régimes communautaires soumis aux dispositions du présent règlement, chaque exploitant présente, pour chaque année, une demande d'aides 'surfaces' indiquant:

— les parcelles agricoles, y compris les superficies fourragères, les parcelles agricoles faisant l'objet d'une mesure de retrait de terres arables et celles qui ont été mises en jachère,

— le cas échéant, toute autre information nécessaire prévue soit par les règlements relatifs aux régimes communautaires, soit par l'État membre concerné.

[...]

3. L'État membre peut décider que la demande d'aides 'surfaces' ne reprend que les changements par rapport à la demande d'aides 'surfaces' introduite l'année précédente.

[...]

6. Pour chacune des parcelles agricoles déclarées, l'exploitant indique la superficie ainsi que sa localisation, ces éléments

6 — L'article 7 précise les dispositions applicables au gel des terres.

7 — Règlement 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).

8 — Autrement nommé ci-après le «système intégré».

devant permettre d'identifier la parcelle dans le cadre du système alphanumérique d'identification des parcelles agricoles.»

Le règlement n° 3887/92

7. Le règlement définit les modalités d'application du système intégré.

8. L'article 4, paragraphe 1, du règlement définit les informations qui doivent figurer dans une demande d'aides «surfaces». Il s'agit, entre autres, des éléments permettant l'identification de toutes les parcelles agricoles de l'exploitation, leur superficie, leur localisation, leur utilisation ainsi que le régime d'aides concerné.

9. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement, 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 des primes.

10. L'article 6, paragraphe 4, du règlement prévoit que les demandes faisant l'objet de contrôles sur place sont déterminées par l'autorité compétente, notamment sur la base d'une analyse des risques ainsi que d'un élément de représentativité des demandes d'aides introduites. L'analyse des risques tient compte des montants d'aides, du nombre de parcelles, de la surface ou du nombre d'animaux pour lequel l'aide est demandée, de l'évolution en comparaison avec l'année précédente, des constatations faites lors de contrôles pendant les années précédentes et d'autres paramètres à définir par les États membres.

11. L'article 6, paragraphe 7, dudit règlement est libellé ainsi:

«La détermination de la superficie des parcelles agricoles se fait par tout moyen approprié défini par l'autorité compétente et garantissant une exactitude de mesurage au moins équivalente à celle requise pour les mesurages officiels selon les dispositions nationales. Cette autorité détermine une marge de tolérance, compte tenu notamment de la technique de mesure utilisée, de la précision des documents officiels disponibles, de la situation locale (par exemple pente ou forme des parcelles) et des dispositions de l'alinéa suivant.

La superficie totale d'une parcelle agricole peut être prise en compte à condition qu'elle soit utilisée entièrement suivant les normes usuelles de l'État membre ou de la région concernée. Dans les autres cas, la superficie réellement utilisée est prise en compte.»

12. L'article 9 du règlement n° 3887/92, tel qu'il s'appliquait aux demandes d'aides effectuées en 1993, en 1994 et en 1995, est libellé comme suit:

«1. Lorsqu'il est constaté que la superficie effectivement déterminée est supérieure à celle déclarée dans la demande d'aides 'surfaces', la superficie déclarée est prise en compte pour le calcul du montant de l'aide.

2. Lorsqu'il est constaté que la superficie déclarée dans une demande d'aides 'surfaces' dépasse la superficie déterminée, le montant de l'aide est calculé sur base de la superficie effectivement déterminée lors du contrôle. Toutefois, sauf cas de force majeure, la superficie effectivement déterminée est diminuée:

— de deux fois l'excédent constaté lorsque celui-ci est supérieur à 2 % ou à 2 hectares et égal à 10 % au maximum de la superficie déterminée,

— de 30 % lorsque l'excédent constaté est supérieur à 10 % et égal à 20 % au maximum de la superficie déterminée.

Au cas où l'excédent constaté est supérieur à 20 % de la superficie déterminée, aucune aide liée à la superficie n'est octroyée.

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 de tout régime d'aides visé à l'article 1[er] paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 3508/92 au titre de l'année civile suivante pour une superficie égale à celle pour laquelle sa demande d'aides a été refusée.

Les diminutions susvisées ne sont pas appliquées si, pour la détermination de la superficie, l'exploitant prouve qu'il s'est

correctement basé sur des informations reconnues par l'autorité compétente.

[...]

Au sens du présent article, on entend par 'superficie déterminée', celle pour laquelle toutes les conditions réglementaires ont été respectées.»

13. L'article 9, paragraphe 2, premier alinéa, premier et second tirets, du règlement nº 3887/92 a été ensuite modifié par le règlement (CE) nº 1648/95 [9]. Les premier et second tirets de cette disposition ont été remplacés par le texte suivant [10]:

«(...) de deux fois l'excédent constaté lorsque celui-ci est supérieur à 3 % ou 2 hectares et égal à 20 % au maximum de la superficie déterminée.»

14. Cette modification s'applique aux demandes d'aides introduites au titre des années 1996 et suivantes. Toutefois, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 [11], elle s'applique également de manière rétroactive aux infractions commises sous l'empire des dispositions du règlement. Cet article 2, paragraphe 2, dispose, en effet, que, «[e]n cas de modification ultérieure des dispositions portant sanctions administratives et contenues dans une réglementation communautaire, les dispositions moins sévères s'appliquent rétroactivement» [12].

15. En vertu de l'article 14, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 3887/92, en cas de paiement indu, l'exploitant concerné est obligé de rembourser ces montants, augmentés d'un intérêt calculé en fonction du délai s'étant écoulé entre leur paiement par l'autorité compétente et le remboursement du trop-perçu par le bénéficiaire.

9 — Règlement de la Commission, du 6 juillet 1995 (JO L 156, p. 27).

10 — Voir article 1er, point 5, du règlement nº 1648/95.

11 — Règlement du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1).

12 — Sur le fondement de cette disposition, l'arrêt du 17 juillet 1997, National Farmers' Union e.a. (C-354/95, Rec. p. I-4559, points 40 et 41) a jugé que les sanctions moins sévères prévues à l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement nº 3887/92, tel que modifié par le règlement nº 1648/95, devaient s'appliquer rétroactivement.

II — Les faits et la procédure

A — *Les antécédents du litige au principal*

16. Depuis la réforme de la politique agricole commune opérée en 1992 [13], les exploitants agricoles sont habilités à recevoir une aide communautaire dont le montant est proportionnel à la superficie cultivée. Conformément aux objectifs poursuivis par cette réforme et par la mise en œuvre du système intégré, les producteurs sont indemnisés en raison de la perte de revenus résultant des diminutions des prix de soutien agricoles imposées par la Communauté afin de rapprocher ces prix des prix du marché mondial. Au Royaume-Uni, ce régime d'aides accordées aux terres arables est connu sous le nom de «Arable Area Payments Scheme».

17. W. H. Strawson (Farms) Ltd et J. A. Gagg & Sons (a firm), exploitants agricoles, ont sollicité des paiements au titre du régime d'aides «surfaces» pour l'année civile 1997.

18. Ils ont précédemment obtenu des paiements de même nature pour les années civiles 1993 à 1996 incluse.

19. Pour établir la superficie des parcelles agricoles pour lesquelles les aides ont été sollicitées, les requérants au principal se sont essentiellement fondés sur les cartes établies par l'Ordnance Survey [14] (institut géographique national). Depuis 1993, le Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [15], l'autorité compétente chargée de gérer, au Royaume-Uni, le système intégré et d'effectuer les paiements au titre du régime d'aides «surfaces», a précisé, dans ses lignes directrices, que les surfaces indiquées dans les cartes OS sont admises en règle générale pour l'établissement des demandes d'aides. Toutefois, lors de plusieurs contrôles effectués par le MAFF dans le courant de l'année 1997, celui-ci a découvert que, pour certains terrains, la surface et la demande y afférente ont été surévaluées, tandis que, pour d'autres, ces éléments ont été sous-évalués.

20. Il ressort de la décision de renvoi que les erreurs commises par les requérants au principal ne résultent pas de graves négligences et ne sont pas intentionnelles. Suite à ses inspections, le MAFF a déterminé la surface concernée par les aides «surfaces» en 1997 et a appliqué les pénalités prévues à l'article 9 du règlement n° 3887/92. Il ressort également de la décision de renvoi que le litige entre les requérants au principal et le MAFF ne porte pas sur la façon dont ce dernier a traité les demandes d'aides «surfaces» pour l'année civile 1997, mais sur le traitement qui a été réservé aux demandes déposées au titre des années civiles 1993 à 1996 incluse.

13 — Sur les causes, les objectifs poursuivis par cette réforme et les mécanismes mis en place pour les atteindre, voir points 3 à 6 de nos conclusions dans l'affaire National Farmers' Union e.a., précitée.

14 — Ci-après les «cartes OS».

15 — Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (ci-après le «MAFF»).

21. Après avoir opéré une compensation entre les trop-perçus et les moins-perçus, le MAFF a recalculé les paiements effectués pour chacune de ces années en se fondant sur les dispositions de l'article 9 du règlement qui prévoient les sanctions en cas de surévaluation de superficies déclarées au titre des aides «surfaces». En d'autres termes, le montant des aides «surfaces» réclamé au titre des années 1993 à 1996 a été calculé sur la base de la superficie effectivement déterminée lors des inspections effectuées en 1997. Cette superficie a ensuite été réduite selon les modalités prévues à l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement nº 3887/92, tel que modifié par le règlement nº 1648/95. En présence d'un écart entre la surface revendiquée et celle qui a été déterminée compris entre 3 % et 20 %, le MAFF a réduit la surface de deux fois l'excédent. Lorsque l'excédent était supérieur à 20 %, il a décidé qu'aucune aide liée à la surface n'était due. En conséquence, celui-ci a informé les requérants au principal des sanctions infligées pour les années 1993 à 1996 dans le cadre des paiements compensatoires au titre du régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables.

22. J. A. Gagg & Sons (a firm) et W. H. Strawson (Farms) Ltd ont contesté devoir, respectivement, reverser au MAFF les sommes de 21 052,90 et de 6 770,06 GBP et ont saisi la juridiction de renvoi. Les requérants au principal admettent les termes de la décision du MAFF en ce qui concerne les mesures adoptées par ce dernier relatives aux demandes d'aides «surfaces» sollicitées pour l'année civile 1997. En outre, ils reconnaissent que, en vertu de l'article 14 du règlement, ils doivent également rembourser les trop-perçus au titre des années 1993 à 1996. Ils prétendent, seulement, que les sanctions prévues à l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, dudit règlement ne peuvent être appliquées aux aides versées au titre des années 1993 à 1996. Ils fondent leur prétention sur le principe de la non-rétroactivité des dispositions pénales.

23. Considérant que la solution du litige au principal exigeait l'interprétation de certaines dispositions du droit communautaire, la High Court a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour une question préjudicielle.

B — *La question préjudicielle*

24. «Lorsque

i) à la suite d'une inspection, l'autorité nationale compétente s'aperçoit de ce qu'un demandeur au titre des aides 'surfaces' a commis une erreur (qui n'est ni intentionnelle ni le résultat d'une négligence grossière), laquelle a entraîné une surévaluation de la surface éligible à l'aide; et que

ii) l'autorité compétente est convaincue, à la suite de cette inspection et d'autres contrôles, que le demandeur a commis la même erreur les années précédentes, ce qui a entraîné pour chaque année une surévaluation de la surface éligible à l'aide,

cette autorité est-elle tenue de réduire la surface effectivement déterminée lors de l'inspection selon les modalités prévues à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission aux fins de calculer l'aide due pour les années précédentes?»

III — Appréciation

25. En substance, le juge de renvoi vous demande de dire si l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement doit être interprété en ce sens qu'il autorise l'autorité compétente à appliquer, à titre de sanctions, les diminutions de surfaces éligibles, en raison des erreurs commises dans la détermination des superficies agricoles telles qu'elles ont été constatées à la suite d'un contrôle opéré au cours d'une année donnée, aux aides versées au titre des années précédant ledit contrôle.

26. À titre liminaire, nous rappellerons que, aux termes d'une jurisprudence constante [16], le renvoi préjudiciel représente un instrument de collaboration directe entre le juge national et le juge communautaire. De même, votre Cour a invariablement jugé que l'appréciation des faits de la cause relève de la compétence du juge national et qu'elle ne saurait modifier la substance des questions préjudicielles [17].

27. Toutefois, la Cour a également invariablement jugé que, dans le cadre d'un recours fondé sur l'article 234 CE, pour fournir une réponse utile au juge de renvoi, elle peut dégager du libellé des questions posées, eu égard aux données exposées par le juge national dans sa décision de renvoi [18], les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire [19].

28. Sur le fondement de cette jurisprudence, votre Cour a déjà procédé à la reformulation de questions préjudicielles pour tenir compte de l'objet du litige et des réels besoins du juge a quo tels qu'ils étaient exposés dans les motifs de la décision de renvoi.

16 — Depuis l'arrêt du 1er décembre 1965, Schwarze (16/65, Rec. p. 1081).

17 — Voir, notamment, arrêts du 20 mars 1997, Phytheron International (C-352/95, Rec. p. I-1729); du 16 juillet 1998, Dumon et Froment (C-235/95, Rec. p. I-4531, points 25 et 26), et, également, du 25 février 1999, Carbonari e.a. (C-131/97, Rec. p. I-1103).

18 — Voir, notamment, arrêt du 8 juin 1971, Deutsche Grammophon (78/70, Rec. p. 487).

19 — Voir, notamment, arrêt du 13 mars 1984, Prantl (16/83, Rec. p. 1299).

29. En d'autres termes, dans le cadre de la mission de collaboration entre les juridictions nationales et la juridiction communautaire instaurée par l'article 234 CE, la Cour peut dégager des données factuelles fondamentales les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire pertinent et fournir au juge de renvoi la réponse qui lui est nécessaire pour trancher le litige au principal au fond [20].

30. Votre Cour peut, en conséquence, reformuler la question posée de manière à permettre au juge a quo de résoudre le litige au principal dans le respect des dispositions pertinentes du droit communautaire.

31. Il en résulte, selon nous, que, pour fournir une réponse utile au juge de renvoi, votre Cour peut également prendre en considération les données factuelles, lorsque ces données sont:

— susceptibles de recevoir une qualification juridique dans le cadre des textes communautaires sur l'interprétation desquels votre Cour est interrogée;

— exposées dans les motifs de la décision de renvoi;

— omises par le juge a quo dans le libellé de la question qu'il vous pose, et

— de nature à lui permettre de trancher le litige dont il est saisi dans le respect des dispositions communautaires pertinentes.

32. En l'espèce, il ressort des motifs de l'ordonnance de renvoi que le juge a quo s'interroge essentiellement sur la régularité de la sanction consistant en une réduction de la superficie déterminée à la suite des contrôles intervenus durant l'année 1997 en ce qui concerne les aides versées au titre des années civiles 1993 à 1996. Toutefois, dans le libellé de la question qu'il vous pose, le juge de renvoi omet d'indiquer une donnée factuelle fondamentale [21].

33. En effet, la décision de renvoi précise que:

«Les demandeurs ont calculé les surfaces concernant ces demandes [à savoir celles qui ont été sollicitées au titre des années civiles 1993 à 1997] en se servant des cartes établies par l'Ordnance Survey. Depuis 1993, les instructions du MAFF concernant les paiements du [système intégré] précisent que les surfaces indiquées dans les cartes établies par l'[OS] sont admises en règle

20 — En ce sens, voir arrêt du 7 septembre 1999, De Haan (C-61/98, Rec. p I-5003, points 27 et 28).

21 — Selon les critères que nous avons dégagés au point 31 des présentes conclusions.

générale pour l'établissement des demandes d'aides» [22].

34. Cette donnée factuelle doit vous conduire à considérer que la High Court estime que les requérants au principal ont établi les superficies éligibles au titre des aides sollicitées pour les années civiles couvrant la période 1993 à 1997 en se fondant sur des informations reconnues (donc considérées comme fiables) par le MAFF [23].

35. Or, l'article 9, paragraphe 2, quatrième alinéa, du règlement n° 3887/92 dispose expressément que:

«Les diminutions susvisées ne sont pas appliquées si, pour la détermination de la superficie, l'exploitant prouve qu'il s'est correctement basé sur des informations reconnues par l'autorité compétente.»

36. Ce texte vise donc spécifiquement des situations telles que celles que le juge a quo doit connaître dans le cadre du litige au principal. L'article 9, paragraphe 2, quatrième alinéa, du règlement n° 3887/92 est clair et précis. En application de cette disposition, il interdit à l'autorité compétente de réduire la surface effectivement déterminée à l'issue d'une inspection selon les modalités prévues à l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement n° 3887/92 aux fins de calculer les aides dues lorsque, pour la détermination de la superficie éligible, l'exploitant s'est correctement fondé sur des informations reconnues par ladite autorité.

37. Il va sans dire que des erreurs similaires commises les années précédant l'inspection ne peuvent pas non plus entraîner des diminutions de superficies éligibles au titre des aides «surfaces» selon les modalités prévues à l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement n° 3887/92 [24].

22 — Point 4.

23 — Qui, rappelons-le, est l'autorité compétente chargée, au Royaume-Uni, de gérer le système intégré et d'effectuer les paiements au titre des régimes d'aides «surfaces».

24 — En l'espèce, la question préjudicielle porte exclusivement sur la réduction de la surface déterminée pour les aides accordées au titre des années civiles 1993 à 1996, soit antérieurement aux mesures de contrôle et d'inspections opérées en 1997, selon les modalités prévues à l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement. La Cour n'étant pas saisie de la question de savoir si les réductions prévues à ladite disposition s'appliquent aux aides accordées au titre de l'année civile 1997, il ne lui appartient pas d'y répondre. À cet égard, nous rappellerons que, dans le cadre d'un recours préjudiciel, il n'est pas du ressort de la Cour d'intervenir dans la solution de problèmes nationaux relevant de la compétence juridictionnelle interne (voir, par exemple, arrêt du 22 octobre 1998, IN. CO. GE.'90 e.a., C-10/97 à C-22/97, Rec. p. I-6307, point 14). La procédure préjudicielle est, en effet, marquée par une nette séparation des fonctions entre les deux ordres juridictionnels, juridictions nationales et juridiction communautaire (voir, par exemple, arrêt du 5 octobre 1977, Tedeschi, 5/77, Rec. p. 1555). La question des réductions dues au titre de l'année civile durant laquelle les inspections ont eu lieu, soit en 1997, a pu ainsi faire l'objet d'une décision définitive au sens de la procédure interne. Proposer à votre Cour de dire au juge a quo que les demandeurs d'aides «surfaces» ne peuvent pas voir ces aides versées au titre de l'année civile durant laquelle les inspections ont eu lieu réduites selon les modalités de l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement n° 3887/92 reviendrait à vous suggérer de vous immiscer dans des problèmes qui relèvent à titre exclusif de l'ordre juridique interne.

38. Au regard des considérations qui précèdent nous vous demandons de reformuler la question préjudicielle de manière à permettre au juge de renvoi de trancher le litige dont il est saisi dans le respect des dispositions communautaires pertinentes. En conséquence, il vous faudra répondre à la question portant sur l'interprétation des dispositions de l'article 9, paragraphe 2, quatrième alinéa, du règlement n° 3887/92, dans une hypothèse telle que celle décrite par la High Court. En substance, vous devrez dire si ce texte autorise une autorité compétente à appliquer, dans les circonstances de l'espèce, les sanctions qu'elle a appliquées [25].

39. Au regard des considérations qui précèdent, nous vous proposons, en outre, de répondre par la négative à cette question.

40. Cependant, nous ne pouvons passer sous silence un élément important qui a été révélé lors de l'audience devant votre Cour. À cette occasion, le cadre factuel et procédural interne exposé par la High Court a été largement commenté par le représentant du gouvernement de Royaume-Uni qui prétend que cette présentation est incomplète. En effet, selon lui, les superficies agricoles indiquées dans les cartes OS ne sont reconnues par l'autorité compétente qu'à la condition expresse que les terrains agricoles ainsi mesurés n'aient pas subi de modifications après la publication de ces cartes. Il indique qu'un manuel d'application de celles-ci fournit toutes les précisions utiles à cet égard. Il fait donc valoir que, contrairement aux termes de la décision de renvoi, les cartes OS ne sont reconnues par l'autorité compétente qu'à la condition que le demandeur ait respecté les recommandations qui figurent dans le manuel d'application. Il ajoute que les requérants au principal n'ont pas respecté les instructions figurant dans le manuel et que, de ce fait, le litige au principal porte sur des erreurs dans les déclarations de superficies agricoles qui n'ont pas pour origine des informations reconnues par l'autorité compétente. Ces différents éléments auraient été discutés devant la High Court et tranchés par cette dernière en faveur du MAFF. La High Court aurait, en effet, considéré que les requérants au principal n'ont pas rapporté la preuve qu'ils se sont correctement basés sur des informations reconnues par l'autorité compétente pour déterminer les superficies éligibles. En conséquence, elle aurait écarté l'application de l'article 9, paragraphe 2, quatrième alinéa, du règlement. Les requérants au principal n'ont pas contesté cette présentation des faits.

41. Il convient de rappeler que, selon votre Cour, l'appréciation des faits de la cause relève de la compétence exclusive du juge national [26] et que, dans le cadre de la

25 — Voir les circonstances factuelles décrites au point 4 de la décision de renvoi. Il convient d'observer que le gouvernement français et la Commission ont également compris en ce sens les termes de cette décision puisqu'ils vous suggèrent d'envisager d'interpréter l'article 9, paragraphe 2, quatrième alinéa, du règlement.

26 — Voir, notamment, arrêts précités dans la note en bas de page 17 des présentes conclusions.

procédure instaurée par l'article 234 CE, le juge national doit fournir les éléments factuels qui permettront à la Cour d'avoir une connaissance suffisante de l'objet du litige et de ses enjeux afin de donner une interprétation utile du droit communautaire.

42. La contestation du cadre factuel et procédural interne exposé par la High Court doit être tranchée par la juridiction nationale compétente selon les règles nationales applicables.

43. À titre subsidiaire, nous pensons cependant devoir poursuivre plus loin notre raisonnement. En effet, si le cadre factuel et procédural exposé par le gouvernement du Royaume-Uni lors de l'audience devant votre Cour correspond à la réalité [27], il convient d'éviter au juge de renvoi d'avoir à saisir votre Cour d'une nouvelle demande préjudicielle et, par conséquent, à subir les délais supplémentaires inhérents à cette nouvelle saisine. Si le juge de renvoi considère, en effet, que les erreurs commises de bonne foi par les demandeurs d'aides «surfaces» n'ont pas pour origine des informations reconnues par l'autorité compétente, il conviendra de dire si cette autorité peut appliquer, à titre de sanctions, les diminutions de surfaces éligibles, en raison des erreurs commises dans la détermination des superficies agricoles telles qu'elles ont été constatées à la suite d'un contrôle opéré au cours d'une année donnée, aux aides versées au titre des années précédant ce contrôle.

44. Conformément aux observations du gouvernement français, nous pensons que les requérants au principal confondent la notion de rétroactivité des sanctions pénales avec celle de prescription de l'exercice de l'action pénale. Le principe de la non-rétroactivité des sanctions pénales est un principe commun à tous les ordres juridiques des États membres, consacré par l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect [28]. Votre Cour a déjà jugé que les dispositions du droit communautaire ne pourraient avoir pour effet de déterminer ou d'aggraver la responsabilité pénale d'auteurs d'infractions commises avant l'entrée en vigueur de ces dispositions [29]. La rétroactivité désigne donc l'application d'un acte juridique à des faits survenus avant son entrée en vigueur. En revanche, la prescription est un mode d'extinction d'un droit ou d'une action en justice résultant du non-exercice de ceux-ci avant l'expiration d'un délai fixé par la loi.

45. Dans le cas présent, si les inspections ne sont intervenues qu'en 1997, le fait générateur des sanctions, à savoir l'erreur dans la détermination des surfaces éligibles, a pu exister à une époque où la prescription

27 — Ce que, en tout état de cause, il revient au juge du fond de trancher.

28 — Voir, notamment, arrêt du 10 juillet 1984, Kirk (63/83, Rec. p. 2689, point 22).

29 — Voir, notamment, arrêt du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, points 42 à 44).

n'était pas encore acquise. Il s'agit donc de savoir si l'action du MAFF était prescrite pour les années 1993 à 1996.

46. L'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement, tel que modifié par le règlement n° 1648/95, prévoit qu'en cas d'erreur commise de bonne foi portant sur la superficie déclarée, le montant de l'aide est calculé sur la base de la superficie effectivement déterminée lors du contrôle, diminuée d'un certain pourcentage tenant compte du quantum de l'erreur. Selon votre Cour, ces sanctions appliquées aux demandeurs qui se sont trompés de bonne foi respectent le principe de proportionnalité [30].

47. Le règlement ne contient aucune disposition relative aux délais de prescription de l'exercice de l'action des autorités compétentes en cas de constatation d'erreurs de cette nature. Toutefois, l'article 3 du règlement n° 2988/95, applicable en l'espèce [31], dispose que la prescription afférente aux sanctions et aux demandes de remboursements de trop-perçus découlant d'irrégularités est de quatre ans à compter de la réalisation de l'irrégularité [32] ou, dans le cas d'une irrégularité continue ou répétée, de la date à laquelle cette irrégularité a pris fin [33].

48. Au regard des considérations qui précèdent, nous vous proposons, à titre subsidiaire, de dire au juge de renvoi que, dans une hypothèse factuelle telle qu'exposée par le gouvernement du Royaume-Uni, l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement, tel que modifié par le règlement n° 1648/95, ne s'oppose pas à ce qu'une autorité compétente applique, à titre de sanctions, les diminutions de surfaces éligibles, en raison des erreurs commises dans la détermination des superficies agricoles, telles qu'elles ont été constatées à la suite d'un contrôle opéré au cours d'une année donnée, aux aides versées au titre des années précédant ledit contrôle. L'action de l'autorité compétente doit toutefois respecter les délais de prescription institués par l'article 3 du règlement n° 2988/95.

30 — Voir arrêt National Farmers' Union e.a., précité, point 55.

31 — Le règlement n° 2988/95 est certes entré en vigueur après la commission des premières infractions. Cependant, les dispositions en cause de ce règlement édictent des règles de procédure. Elles introduisent un élément de sécurité juridique qui n'existait pas jusqu'alors puisqu'elles permettent aux contrevenants de connaître la période au-delà de laquelle les infractions ne sont plus punissables. Par ce règlement, le législateur communautaire entendait, en effet, définir les règles générales applicables aux sanctions administratives communautaires, telles que celles relatives à la prescription et à la non-rétroactivité de la réglementation instituant le régime de sanction [voir septième considérant de la proposition de règlement (CE, Euratom) du Conseil, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés (COM 94/214 final, JO C 216, p. 11)]. Ces dispositions procédurales sont donc favorables aux justiciables et doivent en conséquence être appliquées immédiatement. Il résulte, d'ailleurs, de votre jurisprudence constante que les dispositions procédurales ont vocation à s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur (depuis l'arrêt du 12 novembre 1981, Salumi, 212/80 à 217/80, Rec. p. 2735, point 9).

32 — Article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 2988/95.

33 — Ibidem, deuxième alinéa.

Conclusion

49. Dans ces conditions, nous proposons à votre Cour de répondre comme suit à la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office):

«L'article 9, paragraphe 2, quatrième alinéa, 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, doit être interprété en ce sens que:

i) lorsque, à la suite d'une inspection, l'autorité compétente s'aperçoit que:

— un demandeur d'aides 'surfaces' a commis une erreur ayant entraîné une surévaluation de la surface éligible à l'aide et que des erreurs similaires ont été commises les années précédentes, mais que

— ledit demandeur peut prouver qu'il s'est correctement basé sur des informations reconnues par l'autorité compétente pour déterminer les superficies éligibles;

ii) ladite autorité ne doit pas réduire la surface effectivement déterminée lors de l'inspection selon les modalités de l'article 9, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, du règlement n° 3887/92 aux fins de calculer l'aide due pour les années qui ont précédé ladite inspection.»