CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M^ME CHRISTINE STIX-HACKL
présentées le 12 juillet 2001 [1]

I — Remarques liminaires

1. Dans cette affaire, la juridiction de renvoi [länsrätten i Norrbottens län (Suède)] souhaite savoir si le droit à une indemnité compensatrice en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, qui est notamment octroyée pour les vaches laitières, n'existe pas en vertu du droit communautaire, indépendamment de la composition effective du cheptel, lorsqu'aucun des animaux pour lesquels une indemnité compensatrice (ci-après l'«indemnité») est demandée n'a été inscrit dans le registre (ci-après le «livre d'étable») tenu par le détenteur d'animaux.

II — En fait

2. Par demande du 2 avril 1997, le détenteur d'animaux Ingemar Nilsson avait sollicité de telles indemnités pour 1997. Il a fait sa demande pour un total de quinze bovins, dont neuf vaches laitières. Lors d'un contrôle sur place effectué le 16 octobre 1997, son cheptel bovin et l'existence d'un livre d'étable ont été vérifiés. Il a été constaté que, si M. Nilsson possédait bien un livre d'étable, il n'y avait toutefois consigné aucune information concernant ses animaux. Il est cependant constant que, le jour du contrôle, M. Nilsson possédait le nombre de bovins indiqué dans la demande, avec cette réserve que seules sept des neuf vaches laitières mentionnées dans cette demande étaient présentes.

III — Droit communautaire

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 [2]

3. Son *article 5* dispose:

«Le système d'identification et d'enregistrement des animaux entrant en ligne de

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 355, p. 1.

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.»

Directive 92/102/CEE du Conseil, du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux [3]

4. Les *articles 4 à 6 ainsi que 8 et 9* de la directive 92/102 comportent des dispositions relatives au livre d'étable. Les États membres sont tenus de veiller à ce que les détenteurs d'animaux tiennent un registre officiellement agréé, qui doit être actualisé. Il convient notamment d'y inscrire le nombre d'animaux concernés par chaque opération d'entrée et de sortie, et, en ce qui concerne les bovins, la marque auriculaire identifiant chaque animal et comportant un code alphanumérique individuel composé de quatorze caractères.

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 [4], *tel que modifié par le règlement (CE) n° 1648/95 de la Commission, du 6 juillet 1995, modifiant le règlement (CEE) n° 3887/92 portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires* [5] (ci-après le «règlement d'application n° 3887/92»)

5. Le règlement d'exécution n° 3887/92 a été adopté sur la base de l'article 12 du règlement n° 3508/92.

6. Son *article 6, paragraphe 6,* est libellé comme suit (extraits):

«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 le règlement de la Commission établissant les modalités d'application relatives au régime de prime prévu aux articles 4a à 4k du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil [6], chaque contrôle sur place comporte, notamment: [...]».

3 — JO L 355, p. 32.
4 — JO L 391, p. 36.
5 — JO L 156, p. 27.
6 — Règlement du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24).

7. L'*article 10, paragraphe 2,* dispose que (extraits):

«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:

— du pourcentage correspondant à l'excédent constaté lorsque celui-ci est inférieur ou égal à 5 %,

— du double du pourcentage lorsque l'excédent est supérieur à 5 % et égal ou inférieur à 20 %.

Au cas où l'excédent constaté est supérieur à 20 %, aucune aide n'est octroyée. [...]»

8. L'*article 10, paragraphe 3,* est libellé comme suit:

«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.

Toutefois:

— si l'écart constaté lors d'un contrôle sur place est supérieur ou égal à 20 % du nombre d'animaux présents ou si, lors de deux contrôles dans la même année civile, chaque fois un écart d'au moins 3 % et au moins deux animaux est constaté, aucune prime n'est octroyée au titre de l'année civile concernée,

— si la tenue inexacte du registre relève de l'intention ou d'une négligence grave de l'exploitant en cause, celui-ci est exclu du bénéfice du régime de prime spéciale au titre de l'année civile en cours ainsi que de l'année civile suivante.»

9. L'*article 10, paragraphe 4, premier alinéa,* dispose que:

«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.»

10. L'*article 11* dispose entre autres que les sanctions prévues dans ce règlement s'appliquent sans préjudice de sanctions supplémentaires prévues au niveau national.

11. L'*article 13* dispose qu'une demande est rejetée si un contrôle sur place ne peut pas être effectué du fait du demandeur.

12. L'*article 14* prévoit entre autres que le détenteur d'animaux est tenu au remboursement des paiements indus.

IV — Procédure au principal et question préjudicielle

13. Le gouvernement provincial de Norrbotten (länsstyrelsen i Norrbottens län) a, par décision du 17 décembre 1997, exigé de M. Nilsson qu'il rembourse l'indemnité de 22 632 SEK qui avait été versée pour neuf vaches laitières conformément à sa demande. Il s'est à cet égard fondé sur le fait que le contrôle sur place effectué dans l'exploitation du détenteur d'animaux avait révélé que, s'il y existait bien un livre d'étable officiellement agréé, aucun animal n'y avait toutefois été inscrit. Il en a déduit qu'il fallait considérer que le nombre de vaches laitières était de zéro. Dans la décision qu'elle a prise à ce sujet, l'autorité s'est essentiellement fondée sur l'article 5 du règlement n° 3508/92. M. Nilsson a

ensuite saisi la direction nationale de l'Agriculture (jordbruksverket) d'un recours extrajudiciaire, par lequel il a attaqué le remboursement *intégral* de l'indemnité. Il a fait valoir que, lors du contrôle sur place, sept des neuf vaches laitières pour lesquelles il avait demandé l'indemnité étaient incontestablement présentes. Il a ajouté que deux des vaches étaient tombées malades après l'introduction de la demande et avaient été abattues. L'autorité a rejeté le recours. C'est contre cette décision que M. Nilsson s'est pourvu devant la juridiction de renvoi.

14. La juridiction suédoise a, dans ce contexte, saisi la Cour de la question préjudicielle suivante:

«Il est demandé à la Cour de justice de se prononcer par voie de décision préjudicielle sur la question de savoir si l'article 5 du règlement 3508/92 du Conseil doit être interprété en ce sens que le droit à l'indemnité doit être refusé en cas d'absence de mentions dans le registre (journal d'étable) tenu par le détenteur d'animaux.»

V — La question préjudicielle

15. Il convient de noter, à titre liminaire, que M. Nilsson n'a pas présenté d'observations et que l'autorité défenderesse s'est en principe bornée à communiquer des pièces de la procédure administrative nationale, sans adopter de position plus précise sur la question préjudicielle. Seule la Commission s'est exprimée de manière plus détaillée sur différents aspects de la question.

A — *Le droit applicable au moment des faits*

16. La présente affaire porte sur l'octroi d'une indemnité qui, conformément à l'article 1er, paragraphe 1, sous b), troisième tiret, du règlement n° 3508/92, relève du champ d'application de ce règlement. L'article 5 du règlement n° 3508/92 dispose que le système ici litigieux d'enregistrement des animaux est établi conformément à la directive 92/102. Or le règlement (CE) n° 820/97 [7] a fait perdre sa validité à cette directive en ce qui concerne les bovins.

17. La Commission précise à cet égard que les dispositions du règlement n° 820/97 sont en principe applicables à partir du 1er juillet 1997 en vertu de l'article 22 dudit règlement. Toutefois, en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, deuxième phrase, les dispositions du titre I de ce règlement, qui concernent l'enregistrement

7 — Règlement du Conseil, du 21 avril 1997, établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine (JO L 117, p. 1, voir article 1er, paragraphe 2, deuxième phrase).

des bovins ici en cause, ne se substituent à la directive 92/102 qu'«à partir de la date à laquelle ces animaux doivent être identifiés conformément au présent titre». Aux termes de l'article 4 dudit règlement, «tous les animaux [...] nés après le 1er janvier 1998 ou destinés après cette date aux échanges intracommunautaires sont identifiés par une marque». Le règlement d'application du règlement nº 820/97, qui contient des dispositions portant entre autres sur le livre d'étable, n'est lui-même entré en vigueur, a-t-elle ajouté, que le 1er janvier 1998[8]. La Commission en conclut que le règlement nº 820/97 est dénué de pertinence pour la réponse à la question préjudicielle posée dans le cadre d'un litige ayant pour objet des indemnités versées pour la campagne 1997.

18. On se ralliera à la conclusion de la thèse de la Commission, mais non à sa motivation. À y regarder de plus près, la procédure au principal a en effet pour objet la circonstance que M. Nilsson n'a inscrit aucun de ses animaux dans le livre d'étable bien qu'il ait demandé une indemnisation pour plusieurs bovins, circonstance que les autorités suédoises ont sanctionnée par l'ordre de remboursement. Cette procédure concerne donc l'interprétation de la base juridique communautaire d'un éventuel remboursement — intégral — et donc d'une sanction. Or seule la base juridique applicable au moment du fait délictueux peut en principe être retenue pour de telles règles de droit[9]. Comme fait délictueux entre d'abord en ligne de compte la violation de l'obligation de tenir régulièrement le livre d'étable. Celle-ci a été commise par négligence. Vient ensuite la demande litigieuse. La première obligation citée constitue une obligation continue, dont l'état du dossier ne permet pas de rattacher le non-respect à un moment particulier (par exemple, violation commise pour la première fois lors de l'acquisition du premier des animaux ouvrant droit à l'aide). Comme l'«élément répréhensible» de la non - inscription dans le livre d'étable ne se réalise toutefois en principe que lorsque les animaux qui ne sont pas inscrits dans le livre d'étable font l'objet d'une demande, le fait délictueux a été selon nous commis au plus tard à cette date. La demande a été faite en l'espèce début avril 1997.

19. En partant de cette date, il convient de conclure que le règlement nº 820/97 ne doit pas rentrer en ligne de compte pour la réponse à la question préjudicielle, puisque c'est à compter du 1er juillet 1997 qu'il s'est (partiellement) substitué à la directive 92/102. Pour la question préjudicielle, qui porte sur l'interprétation de l'article 5 du règlement nº 3508/92, il y a donc lieu de considérer que le «système d'identification et d'enregistrement» qui y est évoqué doit être apprécié à la lumière des prescriptions de la directive 92/102, qui était encore entièrement en vigueur à cette date.

8 — Voir article 10 du règlement (CE) nº 2629/97 de la Commission, du 29 décembre 1997, établissant les modalités d'application du règlement nº 820/97 en ce qui concerne les marques auriculaires, les registres d'exploitation et les passeports dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins (JO L 354, p 19).

9 — Voir, également, l'article 49, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2000, C 364, p. 1).

20. En ce qui concerne la concrétisation des obligations contribuant à la mise en œuvre du système (par exemple, la tenue régulière d'un livre d'étable), il convient en outre de tenir compte du règlement d'exécution n° 3887/92, qui, aux termes de son article 19, deuxième phrase, s'est appliqué à partir du 1er février 1993.

B — *L'interprétation de l'article 5 du règlement n° 3508/92*

21. La Commission estime que les conséquences d'une non-inscription de bovins dans le livre d'étable résultent de l'article 5 du règlement n° 3508/92, en combinaison avec les articles 4 à 6 et 8 de la directive 92/102, ainsi qu'avec les articles 10, 11, 13 et 14 du règlement d'exécution n° 3887/92.

22. La Commission insiste à cet égard sur l'importance que revêt un livre d'étable régulièrement tenu pour l'efficacité du système d'identification et de contrôle exigé par l'article 5 du règlement n° 3508/92. Dans ses observations écrites, elle se borne toutefois en substance à citer les dispositions communautaires indiquées, en en soulignant visuellement certains passages. Elle expose simplement à titre complémentaire que les articles 4 et 5 de la directive 92/102 imposent aux États membres de veiller à ce que les détenteurs d'animaux tiennent un journal d'étable détaillé dans lequel doivent être inscrits les animaux, avec les marques d'identification qui les individualisent, ainsi que toutes les modifications pertinentes à cet égard. Ce système vise selon elle à garantir que chaque animal ouvrant éventuellement droit aux aides puisse être identifié et que tous ses mouvements, de la naissance à la mort, puissent être contrôlés.

23. Si, comme l'indique la Commission, l'article 5 du règlement n° 3508/92 ne prévoit certes en tant que tel aucune sanction pour ce cas, il convient néanmoins selon elle de l'interpréter en combinaison avec celles que fixe le règlement d'application n° 3887/92. Elle cite à ce propos certaines dispositions du règlement d'application, en particulier l'article 10, paragraphes 3 et 4, là encore en en soulignant visuellement certains passages. Elle estime qu'il y a lieu de conclure des dispositions citées que le droit à indemnité doit être exclu si les mentions requises ne figurent pas dans le journal d'étable.

24. À l'appui de sa thèse selon laquelle la perte complète du droit à indemnité peut constituer une sanction «appropriée», la Commission invoque l'arrêt Schumacher, où la Cour a constaté, au sujet de ce que la Commission estime constituer une obligation analogue d'un bénéficiaire d'aide, que, «s'il est vrai que la perte de l'intégralité de la prime spéciale [...] constitue une sanction sévère, cette sanction est appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif de la réglementation en cause qui est de prévenir les irrégularités et les fraudes» [10].

10 — Arrêt du 23 novembre 1993 (C-365/92, Rec. p. I-6071, point 30).

25. La question se pose donc de savoir si l'article 5 du règlement n° 3508/92, en combinaison avec la directive 92/102 et le règlement d'application n° 3887/92, appelle des sanctions lorsqu'une demande d'indemnité est présentée pour des animaux n'ayant pas été inscrits dans le livre d'étable, et, le cas échéant, lesquelles.

1) Une sanction telle que celle imposée dans l'espèce au principal se justifie-t-elle sur la base de l'article 5 du règlement n° 3508/92 en combinaison avec la directive 92/102 et le règlement d'application n° 3887/92?

a) L'article 5 du règlement n° 3508/92

26. L'article 5 du règlement n° 3508/92 se borne à exiger de manière tout à fait générale l'établissement d'un «système d'identification et d'enregistrement des animaux entrant en ligne de compte pour l'octroi d'une aide» et renvoie simplement pour le reste — ainsi qu'il a déjà été indiqué — aux articles 4 à 6 et à l'article 8 de la directive 92/102.

b) La directive 92/102

27. Il ressort en particulier des dispositions citées de la directive 92/102 que les États membres ont l'obligation de veiller à ce que les détenteurs d'animaux aient un livre d'étable, qu'ils y effectuent les inscriptions exigées par la directive, qu'ils tiennent le livre d'étable conformément à certaines dispositions et qu'ils le maintiennent disponible.

28. La directive elle-même ne comporte aucune référence ni générale ni implicite à des sanctions. On sait en outre que, conformément à l'article 249, troisième alinéa, CE (ex-article 189, troisième alinéa, du traité CE) et à l'article 10 CE (ex-article 5 du traité CE), il appartient aux États membres de «prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire» [11], tout en veillant, dans le choix de la sanction, à ce que «son efficacité et son effet dissuasif» soient assurés [12].

29. Aux dires de la juridiction de renvoi, le royaume de Suède a adopté les dispositions suivantes: l'article 7 des Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) dispose que les détenteurs d'animaux doivent inscrire le nombre de leurs bovins dans un journal homologué par la direction nationale de l'Agriculture. Selon l'ordonnance de renvoi, l'article 15 du règlement suédois 1995:1174 sur les indemnités compensatoires en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées «renvoie [...] en ce qui concerne les mesures

11 — Arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce (68/88, Rec. p. 2965, point 23); voir également arrêts du 8 avril 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497), et du 25 juillet 1991, Emmott (C-208/90, Rec. p. I-4269).

12 — Voir, par exemple, l'arrêt du 10 avril 1984, Von Colson et Kamann (14/83, Rec. p. 1891, point 28).

de contrôle et les sanctions en matière d'indemnités compensatoires pour les animaux [...] aux dispositions du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992, et du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, du 23 décembre 1992».

30. Aussi faut-il considérer que les dispositions prévues par la directive 92/102 au sujet du livre d'étable ont apparemment été transposées en droit national par le royaume de Suède en ce qui concerne les conditions, mais non en ce qui concerne les contrôles et les conséquences juridiques. Il semble donc que les sanctions soient transposées par référence au droit communautaire directement applicable [13]. Comme le règlement n° 3508/92 — ainsi qu'il a déjà été indiqué — ne contient aucune indication générale ou spéciale au sujet des sanctions, il convient encore d'examiner le règlement d'application n° 3887/92 pour répondre à la question d'interprétation posée par la juridiction de renvoi.

c) Le règlement d'application n° 3887/92

31. Le règlement n° 3887/92 est un règlement d'application adopté par la Commission sur la base de l'article 12 du règlement n° 3508/92. Aux termes de son article 12, deuxième phrase, ces modalités d'application portent «notamment sur [...] d) les contrôles administratifs et les contrôles sur place et par télédétection». Ainsi, dans la mesure où il concerne les «dispositions relatives à l'identification et à l'enregistrement des animaux», le règlement d'application n° 3887/92 vise à concrétiser l'article 5 du règlement n° 3508/92.

32. Pour répondre à la question préjudicielle, il convient donc d'examiner s'il est possible de tirer de l'ensemble de ce règlement d'application ou de l'une de ces dispositions des indications en ce qui concerne les sanctions applicables en cas de non-inscription d'animaux dans le livre d'étable. De telles dispositions figurent en particulier dans son article 10, qu'il nous faut maintenant examiner de manière plus précise. Les contrôles concernant les régimes d'aides «animaux» y sont en effet également réglementés.

33. L'article 10, paragraphe 3, du règlement d'application n° 3887/92 régit le cas dans lequel le nombre d'animaux présents sur l'exploitation ne correspond pas au nombre d'animaux inscrits dans un livre d'étable («registre particulier»). Le premier tiret de ce paragraphe prévoit d'ailleurs une suppression complète de l'aide lorsque l'écart entre le livre d'étable et le nombre d'animaux constaté est supérieur ou égal à 20 % — comme en l'espèce. Il s'agit cependant de règles qui ne concernent expressément que les contrôles effectués

13 — Pour l'interprétation du droit communautaire, il ne fait guère de différence que la Cour soit saisie au motif que des dispositions de droit communautaire sont directement applicables ou parce que le droit national y fait référence, jurisprudence constante: voir arrêts du 18 octobre 1990, Dzodzi (C-297/88 et C-197/89, Rec. p. I-3763); du 8 novembre 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec. p. I-4003); du 25 juin 1992, Federconsorzi (C-88/91, Rec. p. I-4035); du 17 juillet 1997, Giloy (C-130/95, Rec. p. I-4291), et du 17 juillet 1997, Leur-Bloem (C-28/95, Rec. p. I-4161).

au titre de l'article 6, paragraphe 6, du règlement d'application n° 3887/92: or l'article 6, paragraphe 6, porte sur les contrôles effectués dans le cadre 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», ce qui n'est pas le cas de l'espèce au principal.

34. La Commission estime toutefois apparemment qu'une perte complète de l'indemnité en cas d'absence de toute inscription dans le livre d'étable se justifie sur la base de l'article 10, paragraphe 3, du règlement d'application n° 3887/92, au motif que, selon le paragraphe 4, premier alinéa, dudit article, «les bovins ne sont pris en considération [pour l'octroi d'une aide] 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».

35. On ne saurait se rallier à la thèse de la Commission dans la mesure où — comme il a été indiqué — l'article 10, paragraphe 3, du règlement d'application ne se rapporte qu'à certaines aides, reposant sur les bases de droit communautaire qui y sont expressément mentionnées, dont ne relèvent cependant pas les indemnités litigieuses dans l'espèce au principal. En outre, l'article 10, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement d'application n'est pas en soi de nature à étendre le champ d'application matériel de l'article 10, paragraphe 3, au-delà des aides qui y sont mentionnées, puisque, de par son contenu, il traite des cas où les animaux ne peuvent être identifiés. Les animaux non inscrits dans le livre d'étable sont certes, en vertu de l'article 10, paragraphe 4, premier alinéa, considérés comme non identifiés, avec cette conséquence juridique qu'ils ne sont «pas pris en considération» (c'est-à-dire perte complète du droit); mais cela ne vaut expressément que «dans le cas de l'application du paragraphe 3», de sorte que l'application de ce paragraphe est à cet égard *présupposée*.

36. Outre l'article 10, paragraphe 3, l'article 10, paragraphe 2, du règlement d'application prévoit également une réglementation pouvant entraîner dans certaines circonstances la perte totale d'un droit aux aides. Contrairement au paragraphe 3, le champ d'application de cette disposition n'est pas limité à certaines aides.

37. La Commission n'a pas cité cette disposition à l'appui de sa thèse. Selon les dires de la juridiction de renvoi et au vu de certaines annexes transmises par l'autorité suédoise (sans commentaires), il semble pourtant que cette dernière se soit essentiellement fondée sur cet article. Or l'article 10, paragraphe 2, du règlement d'application ne fait nulle part référence au livre d'étable, mais ne concerne que les cas où il existe une différence entre le nombre d'animaux déclaré dans une demande d'aides et celui constaté lors du contrôle sur place. Dans l'espèce au principal, cette différence a été établie par la constatation de l'absence de deux des neuf vaches laitières ouvrant droit aux aides. Ainsi, dans une demande telle que celle en l'espèce, dans laquelle moins de 20 animaux étaient mentionnés et où la différence était exactement de deux

animaux, on n'aurait pu envisager, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, sous a), premier tiret, du règlement d'application, qu'une réduction d'un pourcentage de l'indemnité. Si l'autorité suédoise a — ainsi qu'il ressort des annexes de ses observations — retenu une différence de 100 %, c'est parce qu'elle a apparemment assimilé la condition matérielle du nombre constaté lors du *contrôle sur place* au nombre consigné dans le registre.

38. Il y a donc lieu de considérer que le règlement d'application n° 3887/92 ne comporte non plus aucune disposition qui permettrait de tirer expressément ou implicitement la conclusion que, de manière générale pour les aides relevant du champ d'application du règlement, la non-inscription d'animaux dans le livre d'étable est ou pourrait être sanctionnée par la perte totale du droit à indemnité.

2) Une sanction telle que celle imposée dans l'espèce au principal peut-elle être appuyée sur une base juridique tirée du contexte normatif communautaire général relatif au livre d'étable?

39. À ce propos, relevons d'abord qu'en invoquant l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Schumacher [14] la Commission fait fausse route, dans la mesure où tant cette décision que de nombreux autres arrêts de la Cour [15] portaient sur la question de savoir si une sanction *existante* en droit communautaire est incompatible avec les principes généraux du droit communautaire en tant qu'il y a lieu de la considérer comme «disproportionnée» au sens de la jurisprudence de la Cour. Or, au contraire de ces affaires, il convient ici d'examiner si une sanction résulte bien en l'espèce du droit communautaire pertinent, et si oui laquelle.

40. Aussi conviendrait-il dans un premier temps d'apprécier si le contexte général dans lequel s'insèrent les dispositions communautaires relatives au livre d'étable permet de dégager une base juridique pour une sanction telle que celle en l'espèce, à savoir la perte totale d'un droit au paiement des indemnités, lorsque le détenteur d'animaux a sollicité de telles indemnités pour des animaux sans avoir inscrit ceux-ci dans le livre d'étable.

41. Dans ses arrêts Hopermann [16], la Cour a, dans le contexte de l'interprétation d'un autre règlement d'application dans le domaine agricole, jugé en substance que

14 — Arrêt précité note 10.

15 — Voir, par exemple, les arrêts du 9 juillet 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301); du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237); du 27 juin 1990, Lingenfelser (C-118/89, Rec. p. I-2637); du 21 janvier 1992, Pressler (C-319/90, Rec. p. I-203); du 24 septembre 1985, Man (Sugar) (181/84, Rec. p. 2889); du 20 février 1979, Buitoni (122/78, Rec. p. 677); du 21 juin 1979, Atalanta Amsterdam (240/78, Rec. p. 2137); du 2 décembre 1982, RU-MI (272/81, Rec. p. 4167), et du 16 juillet 1998, Kyritzer Stärke (C-287/96, Rec. p. I-4729).

16 — Arrêts du 2 mai 1990 (357/88, Rec. p. I-1669) et (C-358/88, Rec. p. I-1687).

la perte d'un droit à une aide comme sanction du non-respect d'obligations communautaires pouvait être déduite d'un règlement même si les dispositions réglementaires qu'il s'agit de mettre en œuvre ne font aucunement mention des conséquences juridiques de leur non-observation.

42. C'est le cas en l'espèce. On a en effet déjà indiqué que, dans la présente affaire, l'obligation de posséder un livre d'étable régulièrement tenu résultait en principe, à la date pertinente pour la question préjudicielle, de l'article 5 du règlement n° 3508/92, en combinaison avec la directive 92/102. Les dispositions suédoises pertinentes en matière de contrôle et de sanctions renvoient toutefois au règlement d'application n° 3887/92, qui, lui-même, ne comporte également aucune base juridique expresse ou implicite pour une sanction telle que celle imposée en l'espèce.

43. Dans ses arrêts Hopermann, la Cour a estimé que, lorsque les dispositions communautaires ne font pas elles-mêmes mention des conditions des sanctions s'attachant au non-respect d'une obligation communautaire, ces conditions sont réunies si le respect de l'obligation communautaire considérée, qu'il s'agit d'imposer, «est indispensable pour assurer le bon fonctionnement du système d'aides en question» et que la conséquence efficace de son non-respect «ne peut être que la privation du droit à l'aide» [17].

44. Il convient donc de vérifier dans un deuxième temps quels sont les objectifs visés par les inscriptions dans le livre d'étable et si la sanction constituée par la perte de l'indemnité peut être considérée, au sens de la jurisprudence citée, comme «indispensable» à la réalisation de l'un de ces objectifs [18].

45. Pourrait-on voir dans l'identification des animaux l'un des objectifs du livre d'étable?

46. Pour souligner l'importance d'une tenue régulière du livre d'étable aux fins d'un système de contrôle efficace, la Commission a indiqué les informations qui devaient y être consignées conformément à la directive 92/102. Elle a en outre mentionné l'article 10, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement d'application n° 3887/92, en vertu duquel les animaux ne sont pas pris en considération pour l'octroi d'une aide lorsqu'ils ne peuvent être identifiés lors d'un contrôle sur place ou, dans le cas du paragraphe 3, par le livre d'étable.

47. Il n'est pas douteux que l'existence d'un livre d'étable correctement tenu facilite le contrôle des aides relevant du règlement

17 — Arrêts précités note 16 (C-357/88, point 8, et C-358/88, points 9 et 11).

18 — Eu égard au principe de la légalité, que consacre par exemple également l'article 49, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (précitée note 9), il conviendrait à ce propos de fixer un critère particulièrement strict.

n° 3508/92. Cela semble toutefois moins «indispensable», au sens de la jurisprudence citée, à la constatation du nombre d'animaux qu'à leur *identification* — ainsi que le souligne elle-même la Commission.

48. Cela résulte tout d'abord du fait que l'article 10, paragraphe 2, du règlement d'application n° 3887/92 comporte un système de constatation du *nombre* d'animaux qui, en substance, paraît bien consister en un contrôle sur place du nombre d'animaux effectivement présents. Si le nombre s'écarte de celui de la demande, autrement dit s'il y est inférieur, les mécanismes de sanctions échelonnées, déjà mentionnés ci-dessus, sont prévus. Ce n'est que pour certaines aides, à savoir celles qui relèvent des dispositions combinées de l'article 10, paragraphe 3, et de l'article 6, paragraphe 6, du règlement d'application n° 3887/92, qu'il semble falloir *en outre* également constater le nombre d'animaux en vérifiant les inscriptions au «registre particulier» qui y est mentionné.

49. Même l'article 10, paragraphe 4, premier alinéa, qu'invoque la Commission à l'appui de sa thèse selon laquelle le règlement d'application contient une base juridique pour des sanctions telles que celles en l'espèce, semble plutôt corroborer l'hypothèse selon laquelle un livre d'étable régulièrement tenu vise principalement à l'*identification* des animaux. L'identification devrait même d'ailleurs, en vertu de cette disposition, être effectuée en principe sans livre d'étable. C'est uniquement pour les aides relevant du champ d'application de l'article 10, paragraphe 3, du règlement d'application que la constatation de l'identité des différents animaux (qui revêt apparemment pour ces aides une importance particulière) est liée à leur inscription dans le livre d'étable.

50. Or, s'il convient de considérer qu'un livre d'étable régulièrement tenu vise principalement à l'identification des animaux et que la constatation de leur nombre doit en principe s'effectuer par des contrôles sur place, on doit ici une nouvelle fois insister sur le fait que, selon les informations fournies par la juridiction de renvoi, seul le *nombre* des vaches laitières susceptibles d'ouvrir droit à une aide est en cause dans l'instance au principal, et ce dans la mesure où il ne correspondait pas à celui de la demande à la date du contrôle sur place. L'identité des animaux ayant fait l'objet de la demande avec ceux qui étaient incontestablement présents chez le détenteur d'animaux n'a pas été — pour autant que nous puissions en juger — remise en question par l'autorité suédoise.

51. Il n'en faut pas moins encore examiner si l'un des objectifs du livre d'étable peut être également rattaché au contrôle du nombre d'animaux.

52. Se pourrait-il ainsi que la constatation du nombre d'animaux soit malgré tout considérée comme l'un des objectifs d'un livre d'étable correctement tenu?

53. S'agissant du *nombre* d'animaux ouvrant éventuellement droit à une aide, un livre d'étable correctement tenu ne semble tout au plus avoir d'intérêt que sur le plan de la preuve. Celle-ci présente de l'importance dans le cas, notamment, où le détenteur d'animaux soutient — comme dans l'affaire au principal — qu'un certain nombre des animaux faisant l'objet de la demande sont tombés malades et sont morts ou ont été abattus postérieurement à la demande mais avant la date du contrôle sur place.

54. Ainsi, pour la détermination du nombre d'animaux — auquel le montant de l'aide est subordonné —, l'article 4, paragraphe 1, sous a), deuxième phrase, de la directive 92/102 prévoit-il l'obligation, qui doit être inscrite dans les droits nationaux, de consigner dans le livre d'étable tous les mouvements affectant le cheptel d'une exploitation. L'article 10, paragraphe 2, du règlement d'application n° 3887/92 lie la réduction ou la suppression du droit aux aides au nombre d'animaux effectivement constaté à la date du contrôle sur place. Si — comme en l'espèce — le détenteur d'animaux fait valoir que la réduction du cheptel de l'exploitation s'explique par des changements intervenus après le dépôt de la demande, il ne pourra sans doute le démontrer qu'en s'appuyant sur un livre d'étable correctement tenu. À la différence des cas où il y a poursuite d'objectifs d'intérêt public (par exemple, lorsque le livre d'étable permet l'identification), c'est donc en tout état de cause le détenteur d'animaux qui a ici principalement intérêt à la tenue régulière du livre d'étable, laquelle ne requiert à cet égard aucune sanction, et encore moins la perte complète du droit à indemnité — ou, en d'autres termes, au sens de la jurisprudence de la Cour dans les affaires Hopermann: cette sanction n'apparaît pas «indispensable» dans ce cas.

55. Ainsi, lorsque — comme en l'espèce — c'est non pas l'identité des animaux qui est concrètement en cause, mais le fait que le nombre d'animaux à la date du contrôle sur place est inférieur à celui figurant dans la demande, la non-inscription des animaux dans le livre d'étable ne saurait en tout état de cause être considérée comme une violation si grave d'une obligation communautaire du bénéficiaire d'aides qu'aucune autre sanction que celle de la perte totale du droit à indemnité ne serait de nature à garantir la réalisation de l'objectif s'attachant à cette obligation.

56. Aussi ne saurait-on admettre, au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, que le contexte général dans lequel s'insèrent les dispositions de droit communautaire relatives au livre d'étable permet, dans les circonstances de l'espèce au principal, de dégager une base juridique justifiant de sanctionner la non-inscription d'animaux dans le livre d'étable par la perte totale du droit à indemnité [19].

19 — La thèse selon laquelle l'article 5 du règlement n° 3508/92 en combinaison avec le règlement d'application n° 3887/92, dans sa version pertinente pour le litige au principal, ne prévoyait pas encore de perte totale du droit à indemnité en cas d'absence d'inscriptions est également corroborée par le fait que la version actuelle de l'article 10 du règlement d'application n° 3887/92 prévoit désormais une disposition qui s'inspire des règles alors applicables de l'article 10, paragraphe 3, du règlement d'application n° 3887/92 et s'étend à *toutes* les aides relevant du règlement en cas de mauvaise tenue du registre. En vertu de la réglementation aujourd'hui en vigueur, les aides sont en principe réduites en fonction de la différence entre le nombre d'animaux figurant dans la demande et ceux inscrits dans le registre.

VI — Conclusion

57. Tel que concrétisé par le règlement d'application n° 3887/92, l'article 5 du règlement n° 3508/92 ne comporte pas de base juridique sur laquelle fonder la sanction litigieuse en cas d'absence d'inscriptions dans le livre d'étable pour les situations telles que celles de l'espèce au principal. Même si ce point est ici dénué d'importance pour la question préjudicielle, la question reste toutefois posée de savoir dans quelle mesure une conséquence juridique telle que celle en cause aurait pu résulter de dispositions nationales portant transposition de la directive 92/102.

58. Il est donc proposé à la Cour d'apporter la réponse suivante à la question de la juridiction de renvoi:

«À la date pertinente pour le litige au principal, il n'y avait pas lieu d'interpréter 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, en ce sens que le droit à l'indemnité devait être refusé en cas d'absence de mentions dans le journal d'étable tenu par le détenteur d'animaux, dans la mesure où seul était en cause le fait que le nombre d'animaux avait été modifié par rapport à la demande et où ce nombre avait pu être constaté par voie de contrôle sur place.»