CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON

présentées le 29 septembre 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les quatre questions préjudicielles posées par le Verwaltungsgericht Hannover vous donnent l'occasion de revenir sur le principe de proportionnalité appliqué au refus d'octroi d'une prime en cas de non-respect des conditions fixées par la réglementation communautaire pour l'obtenir.

2. L'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine a été instituée par le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968 [1]. L'article 4 bis de ce règlement, inséré par l'article 1er du règlement (CEE) n° 467/87 du Conseil, du 10 février 1987 [2], a instauré un régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine. Les modalités d'application de ce régime ont été définies par le règlement (CEE) n° 714/89 de la Commission, du 20 mars 1989 [3] (ci-après « le règlement »), qui se trouve au centre de notre affaire.

3. Celui-ci fixe les conditions d'octroi de la prime spéciale prévue par l'article 4 bis précité.

4. Il prévoit notamment que le producteur doit prendre l'engagement de maintenir les bovins mâles, pour lesquels il demande l'octroi de la prime [4], sur son exploitation pendant une période minimale déterminée par chaque État membre. Cette période est comprise entre deux et cinq mois [5].

5. Des dispositions transitoires [6] permettent de déroger à cette obligation dans deux hypothèses prévues aux paragraphes 1 et 2, de l'article 11, du règlement.

6. Sont dispensés de cet engagement:

— les producteurs des États membres qui appliquent la prime spéciale pour la première fois (paragraphe 1);

— dans les autres États membres, et à l'initiative de ces derniers, les producteurs qui sollicitent une prime pour des animaux dont l'engraissement est presque terminé. Dans ce cas, la demande est soumise à quatre conditions: (i) elle doit être faite entre le 3 avril et le 4 juin 1989, (ii) les animaux doivent avoir au moins l'âge de douze mois à la date du dépôt de la demande, (iii) ils doivent être maintenus sur l'exploitation pendant au moins un mois, (iv) ils doivent avoir été abattus ou

* Langue originale: le français.

1 — Règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24).

2 — Règlement modifiant le règlement (CEE) n° 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, ainsi que les régimes de primes octroyées dans ce secteur (JO L 48, p. 1).

3 — Règlement portant modalités d'application du régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine (JO L 78, p. 38).

4 — Les animaux ouvrant droit à la prime sont qualifiés d' « éligibles » par la réglementation.

5 — Articles 2, deuxième tiret, et 8, paragraphe 2.

6 — Huitième considérant du règlement.

exportés vers un pays tiers avant le 3 septembre 1989 (paragraphe 2).

7. L'article 8 du règlement précise que « les autorités compétentes désignées par chaque État membre procèdent au contrôle administratif et aux inspections sur place en vue de vérifier si les dispositions du régime de la prime spéciale sont respectées ».

8. En cas de non-respect des conditions d'octroi de la prime, un régime de sanction est prévu par l'article 9.

9. Aux termes de son paragraphe 1, « si le nombre d'animaux effectivement éligibles résultant du contrôle est inférieur à celui pour lequel la demande de primes a été déposée, aucune prime n'est versée ».

10. Le droit à la prime est toutefois maintenu si la diminution du nombre d'animaux est le résultat de « circonstances naturelles de la vie du troupeau » ou d'un « cas de force majeure », sous réserve que les autorités compétentes en aient été avisées en temps utile (article 9, paragraphes 2 et 3).

11. Enfin, l'article 9, paragraphe 4, prévoit que, « lorsque la différence entre le nombre d'animaux effectivement éligibles et le nombre déclaré est inférieure à 5 %, (...) la prime est versée pour le nombre d'animaux éligibles, diminuée de 20 % (...) ».

12. Monsieur Schumacher sollicite le 25 avril 1989, dans le cadre de l'article 11, paragraphe 2, une prime spéciale portant sur trente-deux bovins mâles engraissés, âgés d'au moins douze mois, qui devaient être abattus avant le 3 septembre 1989.

13. Il résulte des documents versés par le producteur aux autorités nationales compétentes que vingt-sept animaux ont été abattus entre le 20 juin 1989 et le 17 août 1989 et cinq autres le 25 septembre 1989, soit, pour ces derniers, vingt-deux jours après la date limite fixée par l'article 11, paragraphe 2, du règlement.

14. C'est pourquoi, le 12 octobre 1989, le Bezirksregierung Hannover rejette en totalité la demande de prime, par application de l'article 9, paragraphe 1.

15. Monsieur Schumacher forme recours contre cette décision devant le Verwaltungsgericht Hannover en faisant valoir qu'il a droit à la prime spéciale pour au moins vingt-sept bovins pour lesquels il considère avoir rempli toutes les conditions requises.

16. Le juge de renvoi relève que la situation qui lui est soumise présente deux caractéristiques: la différence entre le nombre d'animaux éligibles (vingt-sept) et le nombre d'animaux déclarés (trente-deux) n'est le résultat ni de « circonstances naturelles » ni d'un « cas de force majeure » et que, dès lors, les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 du règlement sont inapplicables. Il considère que l'article 9, paragraphe 4, ne l'est pas davantage puisque la différence entre le nombre des animaux éligibles et celui des animaux déclarés est supérieure à 5 %[7].

7 — Voir les développements du juge a quo sur ce point. (Ordonnance de renvoi, pages 7 à 9 de la traduction française)

17. Le juge a quo s'interroge sur la conformité avec le principe de proportionnalité de la sanction prévue à l'article 9, paragraphe 1, du règlement et vous pose quatre questions qui peuvent être résumées ainsi [8]:

1) Cet article s'applique-t-il aux demandes de prime spéciale de l'article 11, paragraphe 2?

2) La notion de « contrôle » figurant à l'article 9, paragraphe 1, inclut-elle la vérification de documents?

3) L'article 9, paragraphe 1, s'applique-t-il si l'article 9, paragraphe 4, ne s'applique pas?

4) Dans l'affirmative, porte-t-il atteinte au principe de proportionnalité?

18. Les première et troisième questions visent à vérifier si l'article 9 dans son ensemble s'applique aux primes prévues par l'article 11, paragraphe 2, du règlement. Examinons-les ensemble.

19. L'article 9 sanctionne le non-respect des conditions d'éligibilité des animaux.

20. Il est destiné à « prévenir et sanctionner les irrégularités et les fraudes » [9].

21. Le risque de fraude est identique qu'il s'agisse du régime général de la prime spéciale (article 2 du règlement) ou du régime transitoire applicable aux États appliquant la prime pour la première fois ou aux animaux dont l'engraissement est presque terminé (article 11 du règlement).

22. Un animal est inéligible s'il y a (i) abattage tardif (article 11, paragraphe 2, troisième tiret), (ii) durée insuffisante du maintien sur l'exploitation (article 11, paragraphe 2, deuxième tiret), (iii) non-respect des conditions d'âge des animaux (article 11, paragraphe 2, premier tiret), (iv) dépassement du nombre d'animaux éligibles (article 1, paragraphe 2), etc.

23. L'article 9 opère quels que soient la cause de l'inéligibilité et le régime de la demande. Là où le règlement ne distingue pas, il n'y a pas lieu de distinguer.

24. Il n'est donc pas douteux qu'est inéligible au sens de l'article 9, paragraphe 1, l'animal qui n'a pas été abattu avant la date fixée à l'article 11, paragraphe 2, troisième tiret.

25. Dans une situation où la différence entre le nombre d'animaux éligibles et le nombre d'animaux déclarés dépasse 5 %, l'article 9, paragraphe 4, est inapplicable.

26. Il s'ensuit que l'article 9, paragraphe 1, s'applique au producteur qui, ayant sollicité une prime spéciale sur la base de l'article 11, paragraphe 2, compte cinq animaux inéligibles — pour avoir été abattus tardivement

8 — Leur libellé figure au rapport d'audience (I, 2 in fine).

9 — Quatrième considérant du règlement.

— sur un total de trente-deux. Telle est, au demeurant, l'opinion commune du juge a quo [10] et de la Commission [11].

27. Quant à la notion de contrôle au sens de l'article 9, paragraphe 1, objet de la deuxième question, nous partageons également, avec la Commission [12], la position du juge a quo [13].

28. Selon l'article 8 du règlement, les États membres procèdent à deux types de contrôle: l'inspection sur place et le « contrôle administratif ». Ce dernier doit pouvoir consister à vérifier l'exactitude des documents produits par le demandeur. Ainsi la comparaison entre le nombre d'animaux mentionné dans une demande de prime et les états établis par un abattoir [14] permet de vérifier que les animaux ont bien été abattus avant la date limite fixée à l'article 11, paragraphe 2, troisième tiret. Ne pas admettre ce type de vérification reviendrait à priver l'article 8 d'effet utile.

29. Qu'en est-il du respect du principe de proportionnalité, objet de la quatrième question?

30. Relevons, tout d'abord, que vous n'êtes pas saisis du problème de la validité, au regard du principe de proportionnalité, de mesures imposant des charges financières aux opérateurs [15]. Le non-respect des conditions d'obtention de la prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine a pour seule conséquence la perte de l'avantage que constitue cette prime.

31. Comme vous l'avez rappelé dans l'arrêt Pressler, du 21 janvier 1992 [16], vous avez à examiner « à la lumière du principe de proportionnalité, des mesures qui prévoient le refus d'un avantage en cas d'inobservation de certaines conditions ou de certains délais pour la réalisation d'opérations ou la présentation de demandes ou de documents » [17].

32. En pareille hypothèse, il y a lieu, avez-vous dit, de rechercher « si les mesures instituées par cette disposition dépassent les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché par la réglementation violée. Plus particulièrement, il convient de vérifier si les mesures que la disposition en cause met en œuvre pour réaliser l'objectif qu'elle vise s'accordent avec l'importance de celui-ci et si elles sont nécessaires pour l'atteindre (...) » [18].

33. L'organisation commune des marchés de la viande bovine a pour objectif de prévenir la chute des cours par la mise en œuvre de mesures d'intervention, notam-

10 — Traduction française de l'ordonnance de renvoi, p. 7.

11 — Observations de la Commission, p. 7 de la traduction française.

12 — Ibidem.

13 — Traduction française de l'ordonnance de renvoi, p. 7.

14 — Ibidem, p. 6.

15 — Voir l'arrêt du 11 juillet 1989, Schräder/Hauptzollamt Gronau, point 21, à propos du régime de prélèvement de co-responsabilité perçu sur les transformateurs de céréales (265/87, Rec. p. 2237) et l'arrêt du 16 octobre 1991, Werner Faust, point 12, à propos d'un prélèvement supplémentaire sur des droits à l'importation (C-24/90, Rec. p. I-4905).

16 — C-319/90, Rec. p. I-203.

17 — Point 11.

18 — Ibidem, point 12.

ment [19]. A l'occasion de l'adaptation et de la limitation des effets de ce régime d'intervention [20], les règlements (CEE) n° 467/87, (CEE) n° 468/87 et celui sous examen ont institué un régime de *prime spéciale* essentiellement temporaire [21] et transitoire [22] destiné à maintenir les revenus des producteurs pendant cette période d'adaptation [23].

34. Ces mesures provisoires ayant été reconnues justifiées par la Communauté pour une durée limitée, il était important qu'elles ne s'appliquent pas au-delà de la période admise. On comprend donc que le règlement ait fixé une échéance pour l'abattage des animaux concernés.

35. La fixation d'une date limite pour l'abattage dont le dépassement est sanctionné par la perte de la prime ne s'explique donc pas seulement par le souci du bon fonctionnement du régime, elle permet de surcroît d'éviter que celui-ci soit détourné de son objectif.

36. En outre, le paragraphe 4, de l'article 9, tient compte du désavantage important qui résulterait de la perte totale du bénéfice de l'aide en cas de différence minime entre le nombre d'animaux effectivement éligibles et celui des animaux déclarés. La prime est alors seulement réduite [24]. Cette disposition a été prise afin de tenir compte « de façon appropriée des infractions de moindre importance » [25] et traduit la prise en compte par le législateur communautaire du principe de proportionnalité.

37. Rappelons, enfin, que le droit à la prime est maintenu si la diminution du nombre d'animaux est le résultat de circonstances naturelles ou d'un cas de force majeure dont les autorités compétentes ont été informées en temps utile.

38. On le voit, la perte totale de la prime suppose une diminution *significative* du nombre d'animaux effectivement éligibles dont la cause n'est ni une circonstance naturelle de la vie du troupeau ni la force majeure.

39. Il s'agit, alors, de sanctionner, soit la négligence grave (le producteur connaît la date limite d'abattage dès la date du dépôt de sa demande de prime et plusieurs mois séparent la seconde de la première), soit, éventuellement, la fraude du producteur.

40. C'est assez dire que dans aucun de ces cas, il n'y a place pour des concours communautaires.

41. Le juge de renvoi fait état [26] d'un avis de la Commission qui aurait admis l'octroi des primes à l'ensemble des animaux d'un troupeau, malgré le non-respect de l'obligation de marquage. Il suffit ici de constater que

19 — Voir articles 5 et 6, du règlement (CEE) n° 805/68.

20 — Voir quatrième considérant du règlement (CEE) n° 467/87.

21 — Voir article 4 bis, du règlement (CEE) n° 805/68, tel qu'inséré par l'article 1er, du règlement (CEE) n° 467/87.

22 — Voir article 11, du règlement.

23 — Voir sixième considérant du règlement (CEE) n° 467/87.

24 — Comparer l'arrêt du 8 octobre 1986, Nordbutter, point 17 (9/85, Rec. p. 2831).

25 — Quatrième considérant du règlement.

26 — Page 10 de la traduction française de l'ordonnance de renvoi.

cet avis, outre le fait que sa portée est contestée par la Commission et qu'il ne saurait lier la Cour, a été émis en 1987 et ne peut donc concerner un régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine dont les modalités d'application ont été définies ultérieurement.

42. Ajoutons, enfin, que, selon votre jurisprudence constante, « il faut ... reconnaître aux institutions communautaires un large pouvoir d'appréciation en matière de politique agricole commune, compte tenu des responsabilités qui leur sont conférées par le traité » [27].

43. Nous considérons donc que l'examen de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n'a pas révélé d'éléments de nature à en affecter la validité au regard du principe de proportionnalité.

44. Nous concluons, en conséquence, à ce que vous disiez pour droit:

« 1) Dès lors que les paragraphes 2 et 3, de l'article 9 du règlement (CEE) n° 714/89 de la Commission, du 20 mars 1989, sont inapplicables, le paragraphe 1 de cet article s'applique aux demandes de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine visées à l'article 11, paragraphe 2, du même règlement.

2) La notion de ' contrôle ' au sens de l'article 9, paragraphe 1, précité, inclut la vérification de documents produits par le demandeur aux autorités nationales compétentes pour prouver qu'il réunit les conditions requises pour le versement de la prime.

3) L'examen de cette disposition n'a pas révélé d'éléments de nature à en affecter la validité au regard du principe de proportionnalité. »

27 — Arrêt du 8 avril 1992, Mignini, point 16 (C-256/90, Rec. p. I-2651).