CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JÁN MAZÁK
présentées le 8 juillet 2010[1]

1. La présente demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgericht Schwerin (tribunal administratif de Schwerin) (Allemagne) interroge la Cour sur l'interprétation de l'article 40, paragraphe 5, du règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil[2]. En substance, dans l'affaire au principal, M. Grootes est en litige avec l'Amt für Landwirtschaft Parchim (office pour l'organisation agricole de Parchim, ci-après l'«Amt») au sujet du statut qui doit être accordé à une certaine parcelle (ci-après la «superficie en question»), à savoir s'il s'agit de terres arables ou de pâturages. Cette question importe aux fins du calcul du montant des droits au paiement[3].

I — Le cadre juridique

A — *La réglementation de l'Union*

2. Le règlement prévoit une forme de régime d'aide au revenu pour les agriculteurs appelé «régime de paiement unique» (ci-après le «RPU»). L'article 40 du règlement s'intitule «Circonstances exceptionnelles» et dispose:

«1. Par dérogation à l'article 37, tout agriculteur dont la production a été gravement affectée au cours de la période de référence par

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlement 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 et modifiant les règlements (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 et (CE) nº 2529/2001 (JO L 270, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 319/2006 du Conseil, du 20 février 2006 (JO L 58, p. 32, ci-après le «règlement»). Nous pouvons relever que ce règlement a, jusqu'à ce jour, donné lieu à dix procédures préjudicielle par les juridictions nationales: voir arrêts du 11 mars 2008, Jager (C-420/06, Rec. p. I-1315); du 16 juillet 2009, Horvath (C 428/07, Rec. p. I-6355); du 22 octobre 2009, Elbertsen, C-449/08 (Rec. p. I-10241); du 21 janvier 2010, van Dijk (C-470/08, Rec. p. I-603), et du 20 mai 2010, Harms (C-434/08, Rec. p. I-4431), ainsi que affaires pendantes devant la Cour Niedermair-Schiemann (C-61/09, dans laquelle j'ai présenté mes conclusions le 11 mai 2010); Uzonyi (C-133/09); Agrargut Bäbelin (C-153/09); Etling et Etling (C-230/09 et C-231/09), et Omejc (C-536/09).

3 — Il semblerait que, dans le Land Mecklenburg-Vorpommern, le montant fondé sur la superficie s'élève à 308,50 EUR par hectare pour les terres arables tandis qu'il n'est que de 59,84 EUR par hectare pour les pâturages permanents.

un cas de force majeure ou des circonstances exceptionnelles survenus avant ou pendant ladite période de référence est habilité à demander que le montant de référence soit calculé sur la base de l'année ou des années civiles de la période de référence qui n'ont pas été affectées par le cas de force majeure ou les circonstances exceptionnelles.

[…]

3. Un cas de force majeure ou des circonstances exceptionnelles ainsi que les preuves y relatives apportées à la satisfaction de l'autorité compétente sont notifiés par l'agriculteur concerné à cette dernière, par écrit, dans un délai fixé par chaque État membre.

4. Les cas reconnus comme force majeure ou circonstances exceptionnelles par l'autorité compétente sont par exemple:

a) le décès de l'agriculteur;

b) l'incapacité professionnelle de longue durée de l'agriculteur;

c) une catastrophe naturelle grave qui affecte de façon importante les superficies agricoles de l'exploitation;

d) la destruction accidentelle des bâtiments de l'exploitation destinés à l'élevage;

e) une épizootie affectant tout ou partie du cheptel de l'agriculteur.

5. Les paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent mutatis mutandis aux agriculteurs soumis, au cours de la période de référence, à des engagements agro-environnementaux au titre des règlements (CEE) nº 2078/1992 [du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel] [JO L 215, p. 85] et (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] […]

Au cas où les engagements couvrent à la fois la période de référence et la période visée au paragraphe 2 du présent article, les États membres fixent, selon des critères objectifs

et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence, un montant de référence respectant les règles détaillées qui seront fixées par la Commission conformément à la procédure visée à l'article 144, paragraphe 2.»

3. Le chapitre 5, section 1, du règlement, intitulé «Mise en œuvre régionale et facultative», permet aux États membres de mettre en œuvre le RPU à l'échelle régionale. En vertu de l'article 58, paragraphes 1 et 3, du règlement, un État membre peut décider de mettre en œuvre le RPU prévu aux chapitres 1 à 4 à l'échelle régionale, en subdivisant entre les régions le plafond visé à l'article 41 selon des critères objectifs.

4. L'article 59, paragraphe 1, du règlement dispose que, «dans des circonstances dûment justifiées et en appliquant des critères objectifs, l'État membre peut diviser le montant total du plafond régional établi conformément à l'article 58 ou d'une partie de ce plafond entre tous les agriculteurs dont les exploitations sont situées dans la région concernée, y compris ceux qui ne satisfont pas aux critères d'admissibilité visés à l'article 33». L'article 59, paragraphe 3, prévoit une règle de calcul afin de fixer les droits en cas de division partielle du montant total du plafond régional.

5. En vertu de l'article 61 du règlement, intitulé «Pâturages», «[e]n cas d'application de l'article 59, les États membres peuvent aussi, dans les limites du plafond régional ou d'une partie de celui-ci et selon des critères objectifs, fixer des valeurs unitaires différentes pour les droits à attribuer aux agriculteurs visés à l'article 59, paragraphe 1, pour les hectares de pâturages à la date prévue pour les demandes d'aide à la surface en 2003 et pour tout autre hectare admissible au bénéfice de l'aide ou bien pour les hectares de pâturages permanents à la date prévue pour les demandes d'aide à la surface en 2003 et pour tout autre hectare admissible».

6. Le chapitre 6 du règlement (CE) nº 795/2004 [4] de la Commission comprend une section 1 intitulée «Mise en œuvre régionale». Dans cette section, l'article 38, paragraphes 1 à 3, définit un certain nombre de modalités d'application de l'article 59, paragraphes 1 et 2, du règlement. L'article 38, paragraphe 4, du règlement nº 795/2004 prévoit que «l'article 40 du règlement et l'article 16 du présent règlement sont applicables mutatis mutandis».

4 — Règlement du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement nº 1782/2003 (JO L 141, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 1974/2004 de la Commission, du 29 octobre 2004 (JO L 345, p. 85, ci-après le «règlement nº 795/2004»).

B — *La réglementation nationale*

7. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la loi d'application du régime de paiement unique (Betriebsprämiendurchführungsgesetz, ci-après le «BetrPrämDurchfG»), le paiement unique est accordé au niveau régional à compter du 1er janvier 2005 selon les modalités prévues respectivement par ladite loi et le règlement national d'application du RPU.

8. L'article 5, paragraphe 1, du BetrPrämDurchfG dispose que le montant de référence du paiement unique, en application des dispositions combinées de l'article 59, paragraphes 1 et 3, du règlement, se compose pour chaque agriculteur d'un montant individuel de l'agriculteur et d'un montant lié à la surface.

9. L'article 5, paragraphe 3, du BetrPrämDurchfG dispose que «le montant lié à la surface est, pour l'exercice 2005, calculé sur la base suivante:

1. La somme des montants par exploitation définis à l'article 2 pour chaque région est déduite de chaque plafond régional correspondant défini à l'article 4, paragraphe 1.

2. La part restante du plafond régional, obtenue après réduction selon les modalités définies à l'article 1, est répartie conformément à l'article 59, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement […], entre les surfaces qui y sont mentionnées en fonction du nombre d'hectares, sachant que dans chaque région il convient de respecter la proportion prévue à l'annexe 2 entre le montant fondé sur la superficie par hectare admissible qui, au 15 mai 2003, était utilisée en tant que pâturages permanents et le montant fondé sur la superficie par hectare admissible pour les autres surfaces […]».

10. L'annexe 2 du BetrPrämDurchfG comprend un tableau des proportions devant être respectées entre les surfaces consacrées aux pâturages permanents et celles réservées à d'autres utilisations qui prévoit, pour le Land Mecklenburg-Vorpommern, un ratio de 1 pour les autres surfaces et de 0,194 pour les pâturages permanents.

11. L'article 13, paragraphe 2, du BetrPrämDurchfG indique que, lors de la fixation du montant de référence, le montant individuel de l'agriculteur et le montant lié à la surface doivent être calculés sur la base de l'année civile ayant précédé la participation à la mesure agro-environnementale.

II — Les faits et les questions préjudicielles

12. En 1994, la superficie en question qui constituait auparavant une superficie arable a été convertie en pâturages afin de percevoir des aides à l'utilisation de pâturages conforme à la protection de la nature auprès du Staatliches Amt für Umwelt und Natur (l'Office national pour l'environnement et la nature, ci-après le «StAUN») à Lübz.

13. En 1999, un nouveau contrat d'exploitation a été conclu avec le StAUN sur la base du règlement nº 2078/1992 d'où il résulte qu'au cours d'une période comprise entre janvier 1999 et décembre 2003, la superficie en question devait être utilisée en tant que pâturages permanents. Le 1er octobre 2002, M. Grootes en association avec son père a pris possession du terrain en question et, par un avenant du 3 mars 2003, l'association a contracté les droits et obligations découlant du contrat de 1999 avec effet au 31 décembre 2002. Par la suite, M. Grootes a géré l'exploitation pour son seul compte.

14. La superficie en question a été convertie en terres arables et au printemps 2004 a été ensemencée avec de la semence de maïs d'ensilage. Par une lettre du 6 mai 2005, M. Grootes a demandé que les droits au paiement afférents au terrain en question se basent sur son utilisation en tant que terres arables plutôt qu'en tant que pâturages. Par décision administrative du 27 février 2006, le StAUN a qualifié la superficie en question de pâturages permanents. M. Grootes a contesté cette décision par une réclamation qui a, en définitive, été rejetée. Les autorités compétentes ont refusé de reconnaître que les circonstances étaient constitutives d'un cas de rigueur («Härte» en allemand), au motif que l'affectation du terrain en question en tant que pâturages au titre du programme «utilisation de pâturages dans un sens conforme à la protection de la nature» mis sur pied par le StAUN n'était pas une mesure agro-environnementale au sens des dispositions combinées de l'article 40, paragraphe 5, du règlement et de l'article 13 du BetrPrämDurchfG.

15. M. Grootes a formé un recours contre cette décision et fait désormais valoir que l'Amt devrait reconnaître ses droits au paiement en se fondant sur des terres arables. La juridiction de renvoi relève que, sur la base des dispositions combinées de l'article 61 du règlement et de l'article 5, paragraphe 3, deuxième alinéa, du BetrPrämDurchfG, la question de savoir si des droits au paiement des aides à la surface en matière agricole doivent être concrètement déterminées sur la base de la valeur afférente à des terres arables ou à des pâturages dépend, en Allemagne, de l'utilisation qui en était faite à la date du 15 mai 2003. Cependant, à cette date, la superficie en question était à l'état de pâturages. Par conséquent, la reconnaissance de droits fondés sur des terres arables ne pourrait être considérée que dans l'hypothèse où des circonstances constitutives

d'un cas de rigueur au sens de l'article 40 du règlement seraient intervenues.

16. En conséquence, étant donné que la résolution de l'affaire au principal dépend de l'interprétation du droit de l'Union, la juridiction de renvoi considère qu'il est nécessaire de poser à titre préjudiciel les questions suivantes à la Cour:

«1) La reconnaissance de circonstances constitutives d'un cas de rigueur au sens de l'article 40, paragraphe 5, du règlement (CE) nº 1782/2003, pour ce qui est du montant calculé en fonction de la surface, est-elle susceptible de s'appliquer également dans le cas d'une mesure agro-environnementale qui continue de sortir ses effets au 15 mai 2003 et qui se présente simplement comme une poursuite de l'utilisation en tant que pâturages (permanents), mais qui se trouve temporellement adossée ? sans discontinuité ou à tout le moins 'sans délai' ? à une précédente mesure ayant eu pour objet de convertir des terres arables en pâturages permanents?

2) En cas de réponse affirmative à la première question:

La reconnaissance de circonstances constitutives d'un cas de rigueur au sens de l'article 40, paragraphe 5, du règlement (CE) nº 1782/2003, pour ce qui est du montant calculé en fonction de la surface, ne peut-elle s'appliquer qu'en cas de changement d'affectation d'une superficie (par conversion de terres arables en pâturages), dans le cadre (et en raison précisément) de la participation à une mesure agro-environnementale au sens de la disposition précitée?

3) La reconnaissance de circonstances constitutives d'un cas de rigueur au sens de l'article 40, paragraphe 5, du règlement (CE) nº 1782/2003 est-elle subordonnée au fait que l'exploitant agricole demandeur soit également celui qui a procédé à la conversion, ou un autre exploitant peut-il 'en endossant' par la suite la mesure agro-environnementale, faire valoir avec succès des circonstances constitutives d'un cas de rigueur?»

III — Appréciation

A — *Principaux arguments des parties*

17. La Commission soutient en substance que, au regard de l'objet et de l'économie de l'article 40, paragraphe 5, du règlement, les deux contrats en cause doivent être considérés comme constituant une unité. S'agissant de la deuxième question, la Commission fait valoir, pour l'essentiel, que seule la présence d'un lien de causalité entre le changement d'affectation de la superficie en question et la participation à la mesure agro-environnementale autorise, dans le cadre du calcul du montant des droits au paiement, de ne pas prendre en compte le fait que, au moment de la date de référence visée à l'article 61 du règlement, le terrain était effectivement encore utilisé en tant que pâturages permanents. En ce qui concerne la troisième question, la Commission soutient en fait que l'article 40, paragraphe 5, du règlement, en liaison avec son article 61, l'identité de l'agriculteur exploitant le terrain au cours de la période concernée (dont l'utilisation a été modifiée en raison de circonstances exceptionnelles) et l'identité de l'agriculteur à l'origine du changement d'affectation de ce terrain importent peu.

18. M. Grootes soutient, en substance, que, si la République fédérale d'Allemagne avait opté pour la mise en œuvre du modèle historique du RPU, l'article 40, paragraphe 5, du règlement s'appliquerait directement à lui. En se fondant sur l'esprit et la finalité de cette disposition, il en déduit que la transposition du régime prévu par cette disposition dans le cadre du modèle régional ne saurait aboutir à un résultat différent. Dans son argumentation, M. Grootes parvient à la conclusion selon laquelle, aux fins de la présente espèce, est sans incidence le fait qu'il s'agisse de la première mesure agro-environnementale ou d'une mesure s'inscrivant dans la continuité de celle-ci. S'agissant de la deuxième question, M. Grootes avance, pour l'essentiel, que le seul facteur déterminant tient au fait que, en raison de sa participation au programme agro-environnemental, la personne concernée était dans l'impossibilité d'utiliser la superficie autrement qu'en tant que pâturages. En ce qui concerne la troisième question, M. Grootes soutient, en fait, que, aux fins de la présente espèce, il importe peu que d'autres agriculteurs aient auparavant exploité la

superficie en question dans le cadre d'une mesure agro-environnementale.

à ce qu'il se retrouve dans la même position juridique que celui-ci.

B — *Analyse*

19. Le gouvernement allemand fait valoir que le 15 mai 2003 est la date de référence à retenir. Il en résulte qu'il convient de répondre à la première question en ce sens que l'existence de circonstances exceptionnelles doit être présumée lorsque la production d'un agriculteur a été affectée par une mesure agro-environnementale au cours de la période de référence, à savoir au 15 mai 2003, y compris dans des circonstances telles que celles en l'espèce. En ce qui concerne la deuxième question, le gouvernement allemand soutient que le fait que, avant même que la mesure agro-environnementale ne devienne opérationnelle, des pâturages permanents faisaient déjà partie de l'exploitation agricole et que leur maintien en tant que pâturages se soit trouvé favorisé par la mesure agro-environnementale ne suffit pas à justifier la reconnaissance de circonstances constitutives d'un cas de rigueur au sens de l'article 40, paragraphe 5. Il ne suffit pas non plus, sur ce point, que l'agriculteur ait converti le terrain en pâturages permanents dans le but de participer, par la suite, à une mesure agro-environnementale destinée à maintenir des pâturages permanents. Sur la troisième question, le gouvernement allemand avance que, lorsque le terrain est repris par un agriculteur qui accepte d'endosser les obligations contractées dans le cadre de la mesure agro-environnementale, l'agriculteur peut légitimement s'attendre à ce qu'il ne soit pas moins bien traité que son prédécesseur et

1. Sur la première question

20. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si, dans des circonstances telles que celles dans l'affaire au principal — où le terrain est utilisé en tant que pâturages dans le cadre d'une mesure agro-environnementale qui continue de sortir ses effets à la date de référence visée à l'article 61 du règlement et qui se présente simplement comme une poursuite de l'utilisation en tant que pâturages (permanents), mais qui se trouve temporellement adossée sans discontinuité à une précédente mesure agro-environnementale ayant eu pour objet de convertir des terres arables en pâturages permanents — l'article 40 de ce règlement doit être interprété sur la base d'une appréciation d'ensemble de la mesure agro-environnementale antérieure et de celle qui lui a succédé.

21. En principe, il ressort clairement de l'article 40, paragraphe 5, du règlement que les paragraphes 1 à 3 de l'article 40 s'appliquent, mutatis mutandis, aux agriculteurs soumis, au cours de la période de référence, à des engagements agro-environnementaux au titre du règlement nº 2078/1992 et du règlement nº 1257/1999.

22. Comme le gouvernement allemand l'a relevé, on doit tenir pour établie, au vu de la première question posée, l'existence de tels engagements. En outre, l'article 40, paragraphe 5, ne permet pas d'inférer qu'il doive s'agir d'une mesure agro-environnementale prise pour la première fois ou qu'une mesure «qui se trouve temporellement adossée sans discontinuité à une précédente mesure agro-environnementale ayant eu pour objet de convertir des terres arables en pâturages permanents» doive être exclue [5].

23. En premier lieu, l'article 37 du règlement fournit une règle générale de calcul du montant de référence étant, pour l'essentiel, la moyenne sur trois ans des montants totaux des paiements accordés à un agriculteur au titre des régimes de soutien visés à l'annexe VI, calculé et adapté conformément à l'annexe VII, au cours de chaque année civile de la période de référence comprenant les années civiles 2000, 2001 et 2002 [6] (ci-après le «modèle historique» du RPU). Un agriculteur reçoit un droit au paiement par hectare, calculé en divisant le montant de référence par la moyenne sur trois ans de tous les hectares éligibles, dans la période de référence, aux paiements directs listés à l'annexe VI.

24. Toutefois, la République fédérale d'Allemagne a opté pour un «modèle régional» du RPU [7]. En substance, la réponse à la question de savoir si les droits au paiement pour des surfaces agricoles doivent être décidés sur la base de terres arables ou de pâturages dépend de l'utilisation qui en est faite au 15 mai 2003 [8].

25. Comme la juridiction de renvoi l'a noté, à cette date, la superficie en question

5 — Il est intéressant d'observer, comme l'a noté le gouvernement allemand, que, dans la législation des Länder, qui sont libres d'adapter les mesures agro-environnementales qu'ils offrent, il est possible de trouver les deux types de mesures, celles favorisant la conversion de terres arables en pâturages permanents et celles encourageant le maintien de pâturages permanents existants qui pourraient légalement faire l'objet d'une utilisation différente.

6 — Voir article 38 du règlement.

7 — Ce modèle se base, dans ce cas, sur l'article 59, paragraphe 3, du règlement. Sur le débat opposant le modèle régional au modèle historique voir Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse,* NWV, Wien — Graz, 2007, notamment p. 78 à 89.

8 — Voir les dispositions combinées de l'article 61 du règlement et de l'article 5, paragraphe 3, deuxième alinéa, du BetrPrämDurchfG. Au regard des questions posées, seul ledit montant fondé sur la superficie au titre de l'article 59, paragraphe 3, du règlement est pertinent en l'occurrence.

constituait des pâturages [9]. Par conséquent, les droits au paiement sur la base de terres arables demandés par M. Grootes ne pourraient pas être reconnus à moins qu'il n'existe des circonstances constitutives d'un cas de rigueur ou des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 40 du règlement [10].

26. La Commission souligne, à juste titre, que l'article 61 du règlement ne fait aucune référence à l'article 40 [11]. L'article 61 du règlement, dans la section 1 «Mise en œuvre régionale» du chapitre 5 du titre III relatif au RPU prévoit des modalités précises pour fixer la date de référence qui doit être prise en compte et ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux États membres lorsqu'ils fixent la période de référence. Il s'ensuit que le législateur communautaire n'a ni établi de règles formelles pour l'application de l'article 40, paragraphe 5, du règlement concernant les programmes d'aides directes dans le cadre de l'article 61 ni habilité les États membres pour prévoir son application au titre du droit national.

27. Il apparaîtrait cependant approprié que l'article 40, paragraphe 5, du règlement s'applique par analogie dans le cadre de l'article 61 [12].

28. Dans ce contexte, il est important de relever que, par le biais des circonstances constitutives d'un cas de rigueur ou des circonstances exceptionnelles visées à l'article 40, paragraphe 5, du règlement, le législateur a entendu éviter aux agriculteurs ayant pris part à des mesures environnementales communautaire dans le domaine de l'agriculture de 2000 à 2002 de subir les inconvénients afférents aux obligations d'effectuer l'extensification contractées par eux. De tels inconvénients peuvent se produire lorsque la production a été entravée au cours de la période servant de base au calcul du montant de référence, du fait de la participation à une mesure agro-environnementale. Il peut également y avoir des inconvénients liés — comme en l'espèce — à la conversion de terres arables en pâturages, à la suite d'un engagement contracté en liaison avec des mesures agro-environnementales, du fait que l'agriculteur se voit allouer, en fonction de la surface, un

9 — Le contrat d'exploitation de 1999, y compris l'avenant du 3 mars 2003, a pris fin le 31 décembre 2003.

10 — S'agissant des nombreux problèmes liés aux changements dans les exploitations et dans les circonstances constitutives d'un cas de rigueur, voir Krämer, S., *Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003*, Agrar- und Umweltrecht, 35e année, 2005, cahier 12, p. 381 à 387.

11 — Contrairement aux articles 59 et 60 du règlement. En outre, l'article 58 dispose que les États membres peuvent décider de mettre en œuvre le régime de paiement unique prévu aux chapitres 1 à 4 à l'échelle régionale, «selon les conditions prévues dans la présente section».

12 — Voir arrêts du 12 décembre 1985, Krohn (165/84, Rec. p. 3997, point 14), et du 26 octobre 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Rec. p. I-10211, points 48 à 52). Dans l'arrêt Krohn, la Cour a considéré que «des opérateurs économiques peuvent invoquer à bon droit l'application par analogie d'un règlement, qui ne leur est pas normalement applicable, s'ils justifient que le régime juridique dont ils relèvent […] [i] est étroitement comparable a celui dont ils demandent l'application par analogie et, […] [ii] comporte une omission incompatible avec un principe général du droit communautaire, que cette application par analogie permet de réparer».

montant inférieur de droits au paiement à celui qu'il aurait perçu sans la conversion.

29. Ainsi, tandis que ces questions ont été expressément soulevées dans le cadre du modèle historique du RPU, il n'en reste pas moins qu'il est possible que l'utilisation du terrain en question en tant que pâturages permanents à la date visée à l'article 61 du règlement (dans le modèle régional) repose sur le même type d'engagements. Par conséquent, aux fins de la présente espèce, les deux régimes juridiques peuvent être considérés comme étant très similaires.

30. En effet, le gouvernement allemand a, à juste titre, relevé que la finalité qui sous-tend l'article 40, paragraphe 5, est d'accorder aux agriculteurs la protection de la confiance légitime ainsi que, il faut l'ajouter, la sécurité juridique.

31. Dans l'arrêt Nijemeisland [13], relatif au règlement nº 795/2004 et au règlement, la Cour a jugé que «le principe de sécurité juridique, principe général de droit communautaire, exige qu'une réglementation communautaire imposée aux justiciables soit claire et précise de façon à ce que ceux-ci soient en mesure de connaître sans ambiguïté leurs droits et obligations et soient à même de prendre leurs dispositions en conséquence […] Or, dans l'affaire au principal, M. Nijemeisland a accepté, sans contestation et sans reconnaissance de sa culpabilité, la sanction portant, selon la réglementation en vigueur à l'époque, sur la perte de la prime pendant une année civile. À l'époque, il lui était impossible de prévoir que sa décision aurait pu avoir des conséquences sur les futurs paiements directs aux termes d'une réglementation adoptée en 2003. En effet, avant l'entrée en vigueur du règlement […] [M. Nijemeisland] ne pouvait pas prévoir que son exclusion du bénéfice de la prime jouerait un rôle sur le montant du paiement unique et pourrait donc entraîner des conséquences financières lui étant défavorables pour plusieurs années».

32. Dans l'arrêt von Deetzen [14], la Cour a jugé «qu'un [..] opérateur, lorsqu'il a, comme en l'espèce, été incité, par un acte de la Communauté, à suspendre la commercialisation [de lait et de produits laitiers] pour une période limitée, dans l'intérêt général et contre paiement d'une prime, peut légitimement s'attendre à ne pas être soumis, à la fin de son engagement, à des restrictions spécifiques en raison précisément du fait qu'il avait fait usage des possibilités offertes par la réglementation communautaire».

13 — Arrêt du 11 juin 2009 (C-170/08, Rec. p. I- 5127, points 44 et 45). Au point précédent, la Cour fait, en particulier, référence à l'arrêt du 9 juillet 1981, Gondrand et Garancini (169/80, Rec. p. 1931, point 17).

14 — Arrêt du 28 avril 1988 (170/86, Rec. p. 2355, point 13). Voir, également, arrêt du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321, point 24).

33. Enfin, nous ferons observer que le législateur communautaire a prévu à l'article 38, paragraphe 4, du règlement nº 795/2004 que, dans le cadre du modèle régional, l'article 40 du règlement doit s'appliquer mutatis mutandis.

34. L'ensemble des considérations qui précèdent plaide en faveur de l'application par analogie de l'article 40, paragraphe 5, du règlement dans le cadre de l'article 61.

35. S'agissant plus particulièrement de la première question, la juridiction de renvoi indique qu'il existe un doute lorsque ce n'est pas une mesure agro-environnementale en cours au 15 mai 2003, mais une mesure se présentant comme une continuation (une «poursuite») d'une autre mesure agro-environnementale — en se référant elle aussi au règlement nº 2078/1992 ou au règlement nº 1257/1999 — qui a entraîné la conversion de terres arables en pâturages permanents [15]. La juridiction de renvoi précise que, d'après ses constatations, le contrat d'exploitation de 1999, toujours en cours au 15 mai 2003, et qui avait été conclu, comme en témoigne le contrat, «sur la base du règlement nº 2078/92», se rattachait à un précédent contrat, également d'une durée de cinq ans. En 1994, année correspondant au début de la durée de validité du précédent contrat, la superficie en question aurait fait l'objet d'une conversion de terres arables en pâturages (permanents).

36. Je partage la position de la Commission selon laquelle, au regard de l'objet [16] et de l'économie de l'article 40, paragraphe 5, du règlement, les deux contrats en cause doivent être considérés comme constituant une unité, dans la mesure où l'un et l'autre mentionnent un engagement en faveur de mesures au sens de l'article 40, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement et qu'ils s'inscrivent dans une continuité temporelle. En effet, comme le souligne le gouvernement allemand, la condition première à cet égard est que la mesure agro-environnementale initiale remplisse toutes les conditions d'application du régime visées à l'article 40, paragraphe 5.

37. Il s'ensuit que dans des circonstances telles que celles au principal, c'est-à-dire lorsque une superficie est utilisée en tant que pâturages dans le cadre d'une mesure agro-environnementale qui était toujours d'application à la date de référence visée à l'article 61

15 — À cet égard, dans le cas d'une mesure de suivi «directement liée» à la mesure agro-environnementale aboutissant à la conversion, une publication de 2006 du Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ministère fédéral de la Protection des consommateurs, de l'Alimentation et de l'Agriculture), intitulée «Meilensteine der Agrarpolitik» («les grands repères de la politique agricole»), prévoit (au paragraphe 100) la possibilité en pareil cas de reconnaître des circonstances constitutives d'un cas de rigueur.

16 — Comme nous l'avons affirmé plus haut, son objectif est de garantir aux agriculteurs ayant participé à des mesures environnementales au cours de la période de référence concernée de ne pas se trouver pénalisés pour avoir agi de la sorte.

du règlement et qui se présente simplement comme le maintien d'une utilisation en tant que pâturages (permanents) mais qui se trouve temporellement adossée sans discontinuité à une précédente mesure agro-environnementale ayant eu pour objet de convertir des terres arables en pâturages permanents, l'article 40 du règlement doit être interprété sur la base d'une appréciation d'ensemble de la mesure agro-environnementale antérieure et de celle qui lui a succédé.

2. Sur la deuxième question

38. En cas de réponse affirmative à la première question, ce qui est le cas, par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 40, paragraphe 5, du règlement, en liaison avec son article 61, doit être interprété en ce sens que seule la présence d'un lien de causalité entre le changement d'affectation d'une superficie et la participation à une mesure agro-environnementale autorise — dans le cadre du calcul du montant des droits au paiement fondé sur la superficie — à ne pas prendre en compte le fait que la superficie était encore utilisée en tant que pâturages permanents au moment de la date de référence visée à l'article 61 du règlement.

39. Pour l'essentiel, la juridiction de renvoi relève que, à en juger par le contexte (de droit de l'Union) dans lequel s'insèrent les dispositions en cause, il y a une incertitude sur le point de savoir si — comme le StAUN semble le considérer — des circonstances constitutives d'un cas de rigueur ou des circonstances exceptionnelles ne peuvent être admises que dans l'hypothèse où un changement d'affectation serait intervenu dans l'utilisation de la superficie (par conversion de terres arables en pâturages), dans le cadre d'une participation à une mesure agro-environnementale. La juridiction de renvoi relève, par ailleurs, qu'on pourrait en réalité également concevoir une situation dans laquelle un agriculteur — en quelque sorte, en deux actes séparés — transforme une superficie en pâturages, avant de se résoudre — seulement par après — à l'utiliser de manière à la faire bénéficier des possibilités d'aide au titre de la mesure agro-environnementale. En tant que conséquence d'une telle participation, lui aussi devra subir des inconvénients qui tirent leur origine des obligations d'effectuer l'extensification qu'il aura endossées.

40. La Commission a raison lorsqu'elle soutient qu'il ressort du libellé de l'article 40, paragraphe 5, du règlement que la preuve de l'existence d'un lien de causalité strict entre le changement d'affectation des terres et les engagements agro-environnementaux n'est pas

exigée [17]. Il n'en reste cependant pas moins que, au regard des considérations exposées plus haut, dans l'affaire au principal, l'application par analogie de l'article 40, paragraphe 5, du règlement, en liaison avec son article 61, repose — précisément — sur la considération que la personne concernée utilise la superficie en question d'une façon plutôt que d'une autre du fait des engagements pris dans le cadre de la mise en œuvre de mesures agro-environnementales. Comme le gouvernement allemand et la Commission le soutiennent pour l'essentiel, si la personne concernée utilisait déjà la superficie en question en tant que pâturages avant de prendre ses engagements de mettre en œuvre des mesures agro-environnementales et indépendamment de ceux-ci, alors, aux fins du calcul du montant de référence, la superficie en question devrait être considérée comme consacrée aux pâturages.

41. En conséquence, il convient de répondre par l'affirmative à la deuxième question, c'est à dire en ce sens que, dans le cadre des règles de procédure applicables, la preuve d'un lien de causalité entre une mesure agro-environnementale et le changement d'affectation doit en effet être établie. Cependant, il convient de garder à l'esprit que la jurisprudence de la Cour affirme à de nombreuses reprises que les États membres ne doivent pas édicter des règles procédurales rendant en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) [18].

42. Il en résulte que l'article 40, paragraphe 5, du règlement, en liaison avec son article 61, doit être interprété en ce sens que seule la présence d'un lien de causalité entre le changement d'affectation d'une superficie et la participation à une mesure agro-environnementale autorise, dans le cadre du calcul du montant des droits au paiement, à ne pas prendre en compte le fait que, à la date de référence visée à l'article 61 de ce règlement, cette superficie était effectivement encore utilisée en tant que pâturages permanents.

3. Sur la troisième question

43. Enfin, la juridiction de renvoi soulève la question de savoir s'il est nécessaire, en vertu du droit de l'Union, que l'agriculteur ayant converti les terres arables soit celui-là même

17 — Le premier alinéa de l'article 40, paragraphe 5, exige seulement que des agriculteurs soient soumis, au cours de la période de référence, à des engagements agro-environnementaux. Le deuxième alinéa exige que lesdits engagements couvrent les périodes de référence y mentionnées.

18 — Voir, entre autres, arrêts du 14 décembre 1995, van Schijndel et van Veen (C-430/93 et C-431/93, Rec. p. I-4705, point 17); du 9 décembre 2003, Commission/Italie (C-129/00, Rec. p. I-14637, point 25); du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271, point 43), et du 7 juin 2007, van der Weerd e.a. (C-222/05 à C-225/05, Rec. p. I-4233).

qui fait valoir des circonstances constitutives d'un cas de rigueur ou des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 40, paragraphe 5. En l'espèce, l'exploitation à l'origine de celle de M. Grootes n'est devenue partie au contrat d'exploitation de 1999 (en vertu de l'avenant du 3 mars 2003) seulement avec effet au 31 décembre 2002, autrement dit uniquement pour la dernière année d'application dudit contrat.

44. La juridiction de renvoi considère néanmoins, à juste titre, que, même dans de pareils cas, il doit être possible de prendre en compte les inconvénients causés dans le chef de ces agriculteurs, du fait de leur participation à une mesure environnementale de l'Union dans le domaine de l'agriculture, participation à l'origine des obligations endossées dans leur chef d'effectuer l'extensification. Il est fréquent, lorsque le contrat ne court plus que pour une brève période, précisément dans un domaine soumis à une mesure agro-environnementale (et aux restrictions y associées quant à l'utilisation), que l'agriculteur ait eu pour intention d'utiliser à l'avenir à nouveau cette superficie en tant que terres arables. En l'espèce, une telle reconversion s'est vérifiée dès 2004, lorsque l'agriculteur a entrepris la culture de maïs d'ensilage.

45. Comme le gouvernement allemand le soutient, lorsqu'un terrain est transmis à un agriculteur qui accepte d'endosser les obligations contractées dans le cadre d'une mesure agro-environnementale, cet agriculteur peut légitimement s'attendre à ne pas être moins bien traité que son prédécesseur et à se retrouver dans la même position juridique que celui-ci. Sous réserve que toutes les autres conditions aient été remplies, il doit pouvoir faire valoir avec succès des circonstances constitutives d'un cas de rigueur ou des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 40, paragraphe 5, du règlement, en liaison avec son article 61.

46. Il s'ensuit que l'article 40, paragraphe 5, du règlement, en liaison avec son article 61, doit être interprété en ce sens que le point de savoir si l'agriculteur qui a soumis la demande de droits au paiement est le même que celui qui a entrepris le changement d'affectation du terrain importe peu.

IV — Conclusion

47. Compte tenu de ce qui précède, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions soulevées par le Verwaltungsgericht Schwerin:

«1) Dans des circonstances telles que celles au principal, c'est-à-dire lorsqu'un terrain est utilisé en tant que pâturages dans le cadre d'une mesure agro-environnementale en cours à la date de référence visée à l'article 61 du 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 et modifiant les règlements (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 et (CE) nº 2529/2001 (JO L 270, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 319/2006 du Conseil, du 20 février 2006, et qui se présente seulement comme la poursuite d'une utilisation en tant que pâturages (permanents) mais qui se trouve temporellement adossée sans discontinuité à une précédente mesure agro-environnementale ayant eu pour objet de convertir des terres arables en pâturages permanents, l'article 40 dudit règlement doit être interprété sur la base d'une appréciation d'ensemble de la mesure agro-environnementale antérieure et de celle qui lui a succédé.

2) L'article 40, paragraphe 5, du règlement nº 1782/2003, tel que modifié par le règlement nº 319/2006, en liaison avec son article 61, doit être interprété en ce sens que seule la présence d'un lien de causalité entre le changement d'affectation d'une superficie et la participation à une mesure agro-environnementale autorise, dans le cadre du calcul du montant des droits au paiement, à ne pas prendre

en compte le fait que, à la date de référence visée à l'article 61 dudit règlement, ce terrain était effectivement encore utilisé en tant que pâturages permanents.

3) L'article 40, paragraphe 5, du règlement nº 1782/2003, tel que modifié par le règlement nº 319/2006, en liaison avec son article 61, doit être interprété en ce sens que le point de savoir si l'agriculteur qui a soumis la demande de droits au paiement est le même que celui qui a entrepris le changement d'affectation de la superficie importe peu.»