CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 13 juillet 1995 *

A — Introduction

1. Dans la présente affaire, il s'agit de l'interprétation de certaines dispositions en matière d'aides à la production de soja, qui étaient applicables pour l'année 1991.

La réglementation communautaire

2. Depuis 1979, la Communauté encourageait la culture de graines de soja sur son territoire par des mesures de soutien spécifiques. On entendait ainsi réduire la quantité de graines de soja importées d'États tiers en franchise de droits. Le règlement (CEE) n° 1491/85 du Conseil, du 23 mai 1985, prévoyant des mesures spéciales pour les graines de soja [1] a renforcé cette politique. Ce règlement disposait que pour chaque campagne de commercialisation un prix d'objectif des graines de soja devait être fixé. Au cas où ce prix était supérieur au prix du marché mondial, une aide (égale à la différence entre ces deux prix) était accordée, selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement, pour les graines de soja « récoltées et transformées dans la Communauté ». Conformément à l'article 2, paragraphe 2, l'aide devait être versée au premier acheteur ou transformateur ayant passé avec le producteur un contrat dans lequel il s'obligeait à payer au producteur un prix minimal déterminé. Les règles générales relatives à l'octroi de l'aide, les modalités de contrôle du droit à l'aide ainsi que d'autres conditions devaient être fixées par le Conseil, en application de l'article 2, paragraphe 6, du règlement. En définitive, le paragraphe 8 du même article a prescrit que les « modalités d'application du présent article, notamment en ce qui concerne les dispositions-cadres auxquelles doivent se conformer les contrats visés au paragraphe 2 », seraient fixées par la Commission.

3. Les dispositions qui devaient être prises en application de l'article 2, paragraphe 6, du règlement n° 1491/85 figuraient dans le règlement (CEE) n° 2194/85 du Conseil, du 25 juillet 1985, arrêtant les règles générales relatives aux mesures spéciales pour les graines de soja [2]. Selon l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement, l'aide était octroyée sur sa

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO L 151, p. 15.

2 — JO L 204, p. 1, modifié par le règlement (CEE) n° 2218/88 du Conseil, du 19 juillet 1988, modifiant le règlement (CEE) n° 2194/85 arrêtant les règles générales relatives aux mesures spéciales pour les graines de soja (JO L 197, p. 12).

demande à tout premier acheteur ou transformateur [3] de graines de soja récoltées dans la Communauté qui:

« a) répond au moins aux conditions suivantes:

— il tient une comptabilité matières répondant à des prescriptions à déterminer,

— il s'engage à fournir d'autres pièces justificatives éventuelles, nécessaires pour le contrôle du droit à l'aide,

— il s'engage à déclarer les cas visés à l'article 6 paragraphe 1 deuxième alinéa;

b) dépose, avant une date à déterminer, auprès de l'organisme compétent de l'État membre dans lequel les graines sont récoltées:

— un contrat passé avec le producteur, précisant certaines conditions,

— une déclaration indiquant la quantité de graines de soja effectivement livrée, ce document devant être signé par les deux parties ».

4. L'article 5 du règlement n° 2194/85 précisait que, sous réserve de l'article 6, le montant de l'aide à octroyer était calculé sur la base du poids des graines de soja indiqué dans la déclaration de livraison.

5. L'article 6 du règlement n° 2194/85 était rédigé dans les termes suivants:

« 1) Les États membres producteurs établissent un système de contrôle garantissant que seuls les produits ouvrant droit à l'aide bénéficient de l'aide. Ce système inclut notamment un contrôle par sondage des superficies cultivées ainsi que de la comptabilité matières et, si néces-

3 — Dans la version initiale du règlement n° 2194/85, il était question du « premier acheteur ». Après la modification introduite par le règlement n° 2218/88, on a employé en revanche le terme « transformateur ». Ce changement s'expliquait peut-être par l'intention de ne plus verser l'aide, sans exception aucune, qu'à des premiers acheteurs qui étaient en même temps transformateurs (voir également l'article 2, paragraphe 2, du règlement). Toutefois, d'autres passages du règlement, même après sa modification, continuent à faire état du « premier acheteur ». Il n'est pas nécessaire ici d'approfondir la question, car elle ne présente aucun intérêt pour la réponse aux questions préjudicielles.

saire, de la comptabilité financière des demandeurs d'aide.

L'État membre procède aux contrôles appropriés:

— chaque fois que la quantité livrée par un producteur à un premier acheteur dépasse celle qui peut être raisonnablement produite sur la superficie intéressée,

— ou en cas de doute.

2) Les États membres se fournissent mutuellement assistance. »

6. Les modalités d'application de ces dispositions ont été énoncées dans le règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja [4]. L'article 6, paragraphe 2, de ce règlement déterminait les indications que devait comporter le contrat passé avec le producteur de graines de soja. Parmi ces indications figuraient notamment:

« e) l'indication définitive des superficies ensemencées, exprimée en hectares et en ares;

f) les indications nécessaires relatives à l'identification des superficies concernées

(...)

g) l'indication des rendements obtenus par le producteur lors de la récolte précédente ».

7. Dans le présent contexte, c'est en particulier l'article 6, paragraphe 3, de ce règlement qui est important; il était rédigé dans les termes suivants:

4 — JO L 245, p. 8, modifié par le règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990 (JO L 18, p. 10). Le règlement n° 2537/89 a remplacé le règlement antérieur applicable en la matière [règlement (CEE) n° 2329/85 de la Commission, du 12 août 1985, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja (JO L 218, p. 16)].

« Postérieurement à la signature du contrat, les superficies indiquées conformément aux points e) et f) du paragraphe 2 ne peuvent faire l'objet, de la part du producteur, d'une utilisation autre que la culture de soja, sauf cas de force majeure.

En conséquence, toute altération qui interviendrait postérieurement à la signature du contrat mais avant son dépôt auprès de l'organisme compétent, dans la destination des superficies indiquées, doit faire l'objet d'un avenant au contrat, rectifiant ces superficies et précisant le motif de la modification.

En outre, une altération qui interviendrait, pendant la période des trois mois précédant la date prévue pour le début de la récolte des graines de soja ayant fait l'objet du contrat, dans la destination de tout ou partie des superficies indiquées, doit être notifiée par le producteur à l'organisme compétent, à l'organisme chargé du contrôle et au premier acheteur, chaque fois que cette altération est supérieure à 10 % de la superficie indiquée et supérieure à 1 hectare de superficie. Cette notification doit être faite par écrit dans un délai de huit jours ouvrables à compter de la date à laquelle l'altération est intervenue ».

8. L'article 6, paragraphe 5, du règlement prévoyait certaines sanctions en cas de violation des dispositions précitées. Si l'on compare les versions de ce texte dans les différentes langues officielles, on constate des différences en partie importantes. La rédaction suivante, basée sur les versions italienne et française, nous paraît se rapprocher le plus du contenu que le législateur communautaire a voulu donner à cette disposition:

le non-respect des dispositions du paragraphe 2, points e) et f), ou des paragraphes 3 et 4, peut entraîner l'invalidité du contrat au regard du présent règlement et l'inéligibilité à l'aide des graines de soja récoltées sur la base dudit contrat, sauf s'il est établi, à la satisfaction de l'État membre, qu'il n'y a ni négligence ni faute graves. En outre, le non-respect des dispositions du paragraphe 3 peut entraîner l'exclusion du producteur du bénéfice des dispositions du présent règlement pour la durée de la campagne qui suit, au cas où l'absence de négligence ou de faute graves n'est pas établie.

Toutefois, les dispositions prévues à l'alinéa précédent ne s'appliquent que si le contrôle des superficies fait apparaître une différence entre les superficies indiquées et les superficies réellement ensemencées, et pouvant être récoltées, supérieure à 10 %.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit là d'une tentative de reformulation de ce que le législateur communautaire a réellement voulu dire. En particulier, la version allemande de cette disposition donne un tout autre sens [5].

9. Le règlement n° 2537/89 a été modifié par le règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990 [6]. Ce nouveau texte avait pour objet de modifier, pour des raisons de « clarté juridique », les dispositions du règlement n° 2537/89 « relatives aux conséquences des irrégularités commises par les opérateurs ». Les modifications apportées comportaient entre autres la suppression de l'article 6, paragraphe 5, et, dans le même temps, l'insertion d'un nouvel article 29 bis, ainsi rédigé:

« Dans le cas où une irrégularité est découverte à l'occasion d'un contrôle ou d'une vérification, les dispositions suivantes s'appliquent, sans préjudice des autres mesures applicables le cas échéant:

1. Une irrégularité qui est la conséquence d'une fausse déclaration faite délibérément ou d'une négligence grave commise par le producteur, à l'occasion de la passation du contrat visé à l'article 6 ou de son exécution, et notamment en ce qui concerne l'exactitude des mentions visées à l'article 6 paragraphe 2 et le respect du paragraphe 3 dudit article, entraîne l'invalidité du contrat au regard du présent règlement, l'inéligibilité à l'aide des graines produites sous le régime de ce même contrat, et l'exclusion du producteur du bénéfice des dispositions du présent règlement pour la durée de la campagne qui suit.

...

2. ...

3. ...

4. Les sanctions visées au présent règlement, et notamment les pénalités prévues aux articles 21, paragraphe 2, et 32, paragraphe 4, sont déterminées en fonction de la nature et de la gravité du manquement et dans la

5 — Voici le texte de cette version, qui peut tout à fait d'être considérée comme une contribution à l'humour dans le droit:
« Die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 2 Buchstaben e) und f) oder der Absätze 3 und 4 zieht die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung nach sich. Die Sojabohnen, die unter diesem Vertrag geerntet werden, verlieren die Beihilfefähigkeit, es sei denn, daß nach der Überzeugung der Mitgliedstaaten weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt. Im übrigen kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergünstigungen der vorliegenden Regelung für die Dauer des folgenden Wirtschaftsjahres nach sich ziehen, falls weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt.
Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden keine Anwendung, wenn die Kontrolle der Flächen eine Differenz zwischen den erklärten Flächen und den tatsächlich eingesäten Flächen, die geerntet werden können, erkennen läßt, die größer als 10 % ist. »

6 — JO L 18, p. 10.

mesure nécessaire au bon fonctionnement du mécanisme en cause. »

10. Dans un souci d'exhaustivité, nous préciserons que les règlements (CEE) n° 3766/91 du Conseil, du 12 décembre 1991, instaurant un régime de soutien pour les producteurs de graines de soja, de colza et navette et de tournesol [7], et n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables [8] ont, dans l'intervalle, profondément modifié le système d'aides à la production de soja dans la Communauté, que nous avons décrit ci-dessus. Toutefois, comme ces changements ne sont entrés en vigueur qu'en 1992 ou plus tard, ils n'ont pas d'incidence directe sur la présente procédure [9].

Les faits du litige au principal

11. Le 27 mai 1991, Cereol Italia Srl (ci-après « Cereol ») a conclu avec l'Azienda Agricola Castello Sas (ci-après « Castello ») un contrat relatif à la culture de graines de soja durant la campagne de commercialisation 1991/1992 en vertu duquel Cereol s'engageait à verser à Castello le prix minimal en vigueur pour les graines de soja. Ce contrat indiquait que la superficie à ensemencer comportait 93,22 hectares.

12. Cereol a déposé ce contrat auprès de l'autorité nationale compétente, l'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (organisme d'État chargé des interventions sur le marché agricole, ci-après l'« AIMA ») et a demandé une aide sur la base de la législation communautaire exposée ci-dessus [10]. A la suite de cette demande, l'AIMA a versé à Cereol une aide de 112 509 187 LIT.

13. Lors d'un contrôle effectué le 7 octobre 1991, l'Ispettorato all'Agricoltura di Treviso (l'inspection agricole de Trévise) a constaté que seuls 77 hectares avaient été mis en culture, et non pas 93,22 hectares comme il était indiqué dans le contrat. Castello prétend que cette réduction des surfaces cultivées était due en partie à des travaux urgents de réfection des fossés, et en partie aux retenues d'eau consécutives à des précipitations abondantes. A la suite de ce contrôle, il y a eu plusieurs échanges de lettres entre l'AIMA, Cereol et Castello. Finalement, l'AIMA a notifié à Cereol que les irrégularités commises par Castello entraînaient la

7 — JO L 356, p. 17.

8 — JO L 181, p. 12.

9 — Pour des explications plus détaillées concernant ces deux règlements, on pourra se reporter aux conclusions de l'avocat général M. Jacobs du 9 mai 1994 dans l'affaire Grèce/Conseil (arrêt du 14 juillet 1994, C-353/92, Rec. p. I-3411).

10 — Il n'est pas possible de déterminer avec certitude, sur la base des informations disponibles, si Cereol a demandé cette aide en tant que « transformateur » (comme l'affirme la Commission) ou en tant que « premier acheteur ». Dans ses observations écrites, Cereol, qui n'a pas pris part à l'audience devant la Cour, utilise la notion de « premier acheteur ». On peut laisser la question en suspens car elle n'a aucune importance pour la réponse qu'il convient d'apporter aux questions déférées à la Cour (voir également la note 3).

nullité du contrat et l'inéligibilité à l'aide des graines de soja en cause. D'après les indications de Castello, l'AIMA a décidé en même temps que Castello serait exclue du bénéfice de l'aide durant la campagne suivante. L'AIMA a demandé à Cereol de restituer l'aide qu'elle lui avait accordée.

14. Cereol a ensuite cité Castello en justice afin de prévenir le préjudice que pourraient lui causer les prétentions de l'AIMA. La juridiction saisie par Cereol, le Tribunale civile e penale di Ravenna, a estimé qu'il était nécessaire d'élucider préalablement certaines questions de droit communautaire pour pouvoir se prononcer sur l'action intentée par Cereol.

15. En conséquence, le Tribunal civile e penale di Ravenna invite la Cour de justice à statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) L'objectif des règlements (CEE) n° 1491/85 et n° 2194/85 du Conseil (compte tenu notamment du huitième considérant ainsi que des articles 2 et 5, paragraphe 1, de ce dernier règlement) pour la période allant jusqu'à la fin de la campagne 1992/1993 (c'est-à-dire avant l'adoption des règlements du Conseil n° 3766/91 ainsi que n° 1765/92) était-il le versement de l'aide à la production de soja effectuée uniquement sur le territoire communautaire, en calculant une aide par rapport à la quantité effectivement produite, motif pour lequel l'obligation principale du producteur intéressé au versement de l'aide aurait consisté dans la culture du soja sur le territoire de l'un des États membres?

2) L'obligation de notification prévue à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission constitue-t-elle un des moyens destinés à permettre la détermination de la provenance communautaire du produit et doit-elle, en tant que telle, être envisagée à la lumière de la jurisprudence communautaire comme une obligation secondaire par rapport à l'obligation principale, visée à la question 1) précédente?

3) Dans l'hypothèse où les deux premières questions appellent une réponse affirmative, lorsqu'elle a adopté l'article 29 bis du règlement (CEE) n° 2537/89 introduit dans ce règlement par le règlement n° 150/90 (article qui prévoit de graves sanctions, en cas de négligence du producteur dans l'exécution du contrat, notamment en ce qui concerne le respect de l'article 6, paragraphe 3), la Commission a-t-elle dépassé les limites du pouvoir qui lui avait été imparti par le Conseil à l'article 2, paragraphe 8, du règlement (CEE) n° 1491/85, en appliquant la sanction qui consiste dans la déchéance du droit qui naît du respect de l'obligation principale en raison du non-respect d'une des obligations secondaires, et en commettant de ce fait un détournement de pouvoir?

4) Dans l'hypothèse où la question 3) précédente appelle une réponse négative, l'article 29 bis du règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission, qui prévoit pour toute négligence grave commise par le producteur lors de l'exécution du contrat (notamment en ce qui concerne le respect de l'article 6, paragraphe 3) tant la sanction consistant dans l'invalidité du contrat que celle consistant dans l'inéligibilité à l'aide des graines produites sous le régime de ce même contrat ainsi que l'exclusion du producteur du bénéfice de l'aide pour la durée de la campagne qui suit, viole-t-il le principe de proportionnalité tel qu'il est entendu par la Cour de justice?

5) Dans l'hypothèse où la question 4) précédente appelle une réponse négative, faut-il entendre, par 'altération dans la destination des superficies indiquées dans le contrat' en application de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission, uniquement le cas où une partie de cette superficie est destinée à une production agricole différente de celle qui a été déclarée dans le contrat?

6) Dans l'hypothèse où la question 5) précédente appelle une réponse négative, l'obligation prévue par l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3, du règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission de notifier une altération qui interviendrait pendant la période de trois mois précédant la date prévue pour le début de la récolte subsiste-t-elle également lorsque les modifications ont été effectuées avant la période de trois mois précédant la date réelle pour le début de la récolte de graines de soja qui fait l'objet du contrat?

7) Dans l'hypothèse où la question 5) appelle une réponse négative, l'obligation prévue par l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3, du règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission de notifier les altérations supérieures à 10 % de la superficie indiquée dans le contrat subsiste-t-elle également dans le cas où plusieurs modifications successives ont eu lieu dont aucune n'est elle-même supérieure à 10 % mais qui, considérées dans leur ensemble, dépassent ce pourcentage? »

B — Analyse

Sur les deux premières questions préjudicielles

16. Par sa première question, la juridiction nationale désire savoir si, d'après la réglementation en vigueur durant la période considérée, l'aide n'était accordée que pour des graines de soja produites dans la Communauté, et si l'obligation principale du producteur intéressé au versement de cette aide

consistait à cultiver des graines de soja dans la Communauté. L'objet de la deuxième question est de savoir si l'obligation de notification prévue à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 2537/89 doit être considérée comme une obligation secondaire par rapport à l'obligation principale mentionnée dans la première question. Il nous semble donc logique d'examiner ensemble ces deux questions.

17. La distinction entre obligations principales et obligations secondaires joue un rôle important dans la jurisprudence de la Cour de justice relative aux réglementations communautaires en matière d'aide. Selon cette jurisprudence, on est en présence d'une « obligation principale » lorsqu'il s'agit d'une « obligation essentielle pour atteindre le but poursuivi par la mesure considérée » [11], et dont le respect revêt une « importance fondamentale pour le bon fonctionnement d'un système communautaire » [12]. Si cette distinction n'a pas de portée autonome, elle n'en est pas moins importante pour répondre à la question de savoir quelles sanctions peuvent être prononcées en cas de violation d'obligations contenues dans une réglementation communautaire. Selon la jurisprudence, en cas d'inobservation d'obligations principales, la non-jouissance complète d'une mesure communautaire favorable, par exemple, est justifiée au regard du principe de proportionnalité [13]. Il en va différemment en revanche pour les obligations secondaires, « dont la violation ne devrait pas être sanctionnée avec la même rigueur que le non-respect d'une obligation principale » [14]. Il s'agit donc en l'occurrence de savoir si l'application de certaines sanctions en cas de violation d'une obligation concrète est compatible avec le principe de proportionnalité.

La question de la proportionnalité des sanctions dans le régime d'aide que nous avons à examiner ici fait également l'objet de la quatrième question préjudicielle, qui pose le problème du contenu concret des sanctions en cas de violation de l'obligation découlant de l'article 6, paragraphe 3. Dans le cadre des deux premières questions, il suffit par conséquent de rechercher si la violation de cette obligation peut en tout état de cause être punie par des sanctions aussi sévères, et donc — pour reprendre les concepts employés par la juridiction de renvoi — si cette obligation constitue une obligation principale ou une obligation secondaire.

18. Avant d'examiner la présente affaire, il nous paraît utile de jeter d'abord un coup d'oeil sur quelques affaires dans lesquelles la Cour a déjà été amenée à discuter la question de la proportionnalité de sanctions prévues en cas de violation de certaines obligations.

11 — Arrêt du 2 juin 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283, point 26).

12 — Arrêt du 27 novembre 1986, Maas (21/85, Rec. p. 3537, point 15).

13 — Arrêt Exportslachterijen van Oordegem, précité (note 11), point 27.

14 — Arrêt Maas, précité (note 12), point 15.

Dans l'arrêt Buitoni [15], il s'agissait de certificats d'importation de concentré de tomate en provenance de pays tiers. Ces certificats n'étaient délivrés que si le demandeur avait préalablement constitué une caution dont la libération était subordonnée à la production des preuves d'importation. Pour apporter ces preuves, le règlement pertinent de la Commission accordait un délai de six mois, qui avait été introduit — selon les énonciations d'un considérant du règlement — « pour des raisons de bonne gestion administrative ». Le règlement prévoyait que la caution restait acquise si les preuves n'avaient pas été apportées dans ce délai. La Cour a exposé que cette « sanction forfaitaire », qui frappait une violation nettement moins grave que celle du non-accomplissement de l'obligation que la caution elle-même était destinée à garantir, devait être qualifiée de « trop rigoureuse » et, partant, de disproportionnée [16].

L'affaire RU-MI [17] concernait l'octroi d'aides au lait écrémé en poudre dénaturé, destiné à l'alimentation d'animaux. Le versement de l'aide a été refusé dans cette affaire parce que la Commission a estimé que la dénaturation du produit s'écartait légèrement des valeurs prévues. La Cour a fait remarquer que le risque de détournement du produit concerné à d'autres fins était important et que la Commission pouvait donc légitimement poser des « conditions rigoureuses ». Elle a jugé que la Commission était fondée en droit à arrêter des dispositions « entraînant la perte de l'aide et de la caution pour le non-accomplissement de l'obligation principale de l'adjudication, et [qu'elle] n'était pas tenue de faire varier cette mesure selon la gravité du manquement de la part du soumissionnaire » [18]. La Cour a statué de manière similaire dans son arrêt Société laitière de Gacé [19].

L'arrêt Fromançais [20] concernait des adjudications relatives à la vente de beurre à prix réduit destiné à certaines fins. L'adjudicataire était tenu de faire transformer le beurre dans des délais déterminés. Le règlement prévoyait que la caution que l'adjudicataire devait constituer restait acquise lorsque la transformation n'était pas intervenue à l'expiration de ce délai. La Cour a constaté que cette réglementation avait pour objectif d'empêcher des spéculations et que cet objectif était « d'importance fondamentale » pour le bon fonctionnement du système. Elle en a déduit que la non-libération de l'entière caution dans le cas d'un dépassement de ce délai constituait une mesure proportionnée à la réglementation en cause [21].

Dans l'arrêt Maas [22] enfin, il s'agissait d'aides à l'exportation de céréales dans le cadre de l'aide alimentaire destinée à l'Éthiopie. L'embarquement devait intervenir dans un

15 — Arrêt du 20 février 1979 (122/78, Rec. p. 677).
16 — Arrêt Buitoni, précité (note 15), points 19 et 20.
17 — Arrêt du 2 décembre 1982 (272/81, Rec. p. 4167).
18 — Arrêt RU-MI, précité (note 17), points 13 et 14.
19 — Arrêt du 2 décembre 1982 (273/81, Rec. p. 4193).
20 — Arrêt du 23 février 1983 (66/82, Rec. p. 395).
21 — Arrêt Fromançais, précité (note 20), points 13 et 18.
22 — Arrêt précité (note 12).

certain délai; en outre, d'après les dispositions du règlement en cause, il était interdit d'utiliser des bateaux âgés de plus de quinze ans. L'inobservation de ces dispositions entraînait la perte de la caution qui devait être constituée. La Cour a jugé qu'un léger dépassement du délai d'embarquement ne justifiait pas la perte de la caution lorsqu'il n'affectait pas le « bon fonctionnement » du système de l'aide alimentaire [23]. S'agissant du bateau utilisé, la Cour a fait remarquer que l'intéressé avait préalablement informé l'organisme d'intervention, ainsi que le prévoyaient les dispositions applicables. L'organisme d'intervention aurait donc été en mesure d'empêcher la violation d'une obligation en contestant le choix de ce navire. En outre, la Cour a fait observer qu'un règlement récent relatif à l'aide alimentaire destinée au Lesotho ne prévoyait plus d'obligation similaire. Elle en a conclu que même dans l'esprit de la Commission, cette obligation ne revêtait pas d'« importance fondamentale aux fins d'une exécution correcte du transport ». En conséquence, la perte totale de la caution devait être considérée comme une sanction disproportionnée [24].

19. Venons-en maintenant à la présente affaire. Il n'est pas contesté que l'aide promise dans les règlements n°s 1491/85 et 2194/85 devait profiter exclusivement aux graines de soja produites dans la Communauté. Cela résulte tant des termes mêmes que de la finalité de ces dispositions [25]. L'obligation de cultiver du soja sur le territoire de l'un des États membres constitue donc sans aucun doute une obligation principale à la charge du producteur intéressé au versement de l'aide.

20. Il ne fait pas davantage de doute que l'aide dépend de la quantité de graines de soja qui ont été produites. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, l'aide devait être calculée, selon l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2194/85, sur la base du poids indiqué dans la déclaration de livraison. Sur ce point, la réglementation en cause se distingue fondamentalement du régime qui l'a remplacée ultérieurement. En effet, l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1765/92, susmentionné, énonce que l'aide devait être accordée *en fonction des superficies cultivées*, quelle que soit la quantité effectivement produite.

21. En conséquence, il y a lieu de se demander uniquement si l'obligation de notification prévue à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 2537/89 constitue une « obligation essentielle pour atteindre le but poursuivi par la mesure considérée » ou seulement une obligation secondaire.

22. A notre avis, l'obligation de notifier les altérations qui interviendraient dans la destination de la superficie indiquée, qui figure à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 2537/89, revêt une importance fondamentale pour le régime d'aide en cause et, partant, doit être entendue comme une obligation principale au sens susindiqué.

23 — Arrêt Maas, précité (note 12), point 18.

24 — Arrêt Maas, précité (note 12), points 24, 26 et 28.

25 — Voir à ce sujet le point 2 ci-dessus.

23. Ainsi que nous l'avons déjà constaté, les dispositions précitées prévoyaient que les aides ne seraient versées que pour les graines de soja produites dans la Communauté. Toutefois, celles-ci ne se distinguant selon toute apparence en rien des graines de soja importées de pays tiers, il s'avérait nécessaire de mettre en place des contrôles [26]. Lors de l'adoption du règlement n° 2194/85, le Conseil a lui aussi reconnu cette nécessité, comme le fait apparaître le huitième considérant dudit règlement, ainsi rédigé:

« Considérant que, en vue d'un bon fonctionnement du régime d'aide, il convient qu'un système de contrôle assure que l'aide ne soit octroyée qu'aux seuls produits qui y ont droit; qu'il est nécessaire que ce système comporte *notamment un contrôle par sondage des superficies cultivées* ainsi que de la comptabilité matières et éventuellement de la comptabilité financière des demandeurs d'aide » [27].

Ce passage montre déjà que la superficie cultivée joue un rôle prépondérant dans ce régime d'aide.

24. La réglementation contenue dans l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2194/85 le souligne à nouveau. Aux termes du premier alinéa de cette disposition, les États membres sont tenus d'établir un système de contrôle approprié, qui comporte « notamment un contrôle par sondage des superficies cultivées ». Le deuxième alinéa obligeait les États membres à procéder à des contrôles « chaque fois que la quantité livrée par un producteur ... dépasse celle qui peut être raisonnablement produite sur la superficie intéressée » [28]. A cette obligation correspond l'article 26, paragraphe 2, du règlement d'application n° 2537/89, selon lequel les autorités étaient tenues de vérifier, « par sondage, que la quantité indiquée dans la déclaration de livraison a pu être produite sur la superficie indiquée dans le contrat, compte tenu des rendements constatés dans la zone de production ».

25. Il résulte très clairement de ces dispositions que le mécanisme de contrôle prévu par ce règlement repose essentiellement sur la superficie cultivée utilisée par le producteur. Pour procéder aux contrôles, les autorités de l'État membre concerné ont besoin d'indications fiables sur la superficie cultivée et son rendement potentiel. C'est à cette fin que l'article 6, paragraphe 2, du règlement d'application n° 2537/89 exige que soient indiquées les superficies ensemencées et les rendements obtenus lors de la récolte précédente. Mais si les contrôles ont pour but de vérifier si la quantité livrée « dépasse celle qui peut être raisonnablement produite sur la

26 — Le représentant de la Commission a souligné cette nécessité au cours de l'audience devant la Cour, en précisant que durant la période en cause le prix d'objectif des graines de soja en vigueur dans la Communauté était environ deux fois supérieur au prix du marché mondial.

27 — C'est nous qui soulignons.

28 — On rappellera qu'aux termes de l'article 2, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 2194/85 le premier acheteur était tenu de déclarer de tels cas aux autorités compétentes des États membres.

superficie intéressée », il est évident que l'autorité n'est en mesure d'effectuer cette vérification que si elle connaît la superficie *réelle* sur laquelle la récolte a été réalisée. Par conséquent, si, postérieurement à la conclusion du contrat passé entre le producteur et le premier acheteur ou transformateur, des altérations de la superficie cultivée interviennent, ces altérations doivent être portées à la connaissance des autorités compétentes de l'État membre concerné.

Un exemple théorique illustrera notre propos. Si dans un premier temps le producteur déclare une certaine superficie cultivée dont le rendement escompté est de 100 tonnes, mais que par la suite il décide de n'affecter qu'une partie de cette superficie à la production de soja, le rendement diminuera en conséquence et ne sera par exemple que de 10 tonnes. Comme l'autorité nationale — au cas où cette modification ne serait pas notifiée — continuerait à penser qu'un rendement de 100 tonnes peut être obtenu sur la superficie qui lui a été indiquée, elle ne s'apercevrait pas que le producteur ajoute aux 10 tonnes de graines de soja qu'il a produites 90 tonnes supplémentaires importées de pays tiers et qu'il déclare ces 100 tonnes en tant que production propre.

26. En conséquence, l'obligation de notification d'altérations des superficies cultivées revêt une importance fondamentale pour l'exécution des contrôles prévus dans ces règlements. Comme ces contrôles sont nécessaires pour garantir que seules des graines de soja produites dans la Communauté bénéficient du régime d'aide, cette obligation de notification doit être considérée comme une obligation principale au sens susmentionné.

27. Contrairement à l'opinion de Castello, la circonstance que les autorités nationales disposent encore d'autres possibilités de contrôle ne modifie en rien cette appréciation. Certes, il est exact que l'indication de la superficie cultivée et des rendements qui y ont été obtenus au cours de la récolte précédente ne permet qu'un contrôle approximatif et relativement imprécis. Tout aussi pertinente est la remarque de Castello selon laquelle le huitième considérant du règlement n° 2194/85, examiné ci-dessus, permet également de procéder à un contrôle de la comptabilité matières et éventuellement de la comptabilité financière des entreprises concernées. Toutefois, la Commission fait remarquer à juste titre que le contrôle des indications concernant la superficie ensemencée et le rendement est simple et efficace et peut éviter l'instauration de mesures plus strictes, qui causent bien plus de désagréments aux entreprises intéressées. Ce point est d'autant plus important que, d'après la réglementation qui nous est soumise ici, le contrôle ne doit de toute façon être effectué que par sondage. Par conséquent, disposer d'une méthode de contrôle d'utilisation aisée non seulement contribue à la bonne gestion administrative, mais s'avère également essentiel pour garantir l'efficacité de ce système de contrôle. Enfin, nous estimons également convaincant l'argument de la Commission selon lequel le système de contrôle de la réglementation en cause repose sur plusieurs « piliers », qui sont tous essentiels pour assurer le fonctionnement de ladite réglementation, aucune de ces modalités de

contrôle ne suffisant à elle seule pour garantir que l'objectif du régime soit atteint.

28. Contrairement au point de vue de Castello, l'interprétation que nous soutenons n'entraîne nullement l'application de la réglementation contenue dans le règlement n° 1765/92 à des faits antérieurs à son entrée en vigueur. La différence essentielle entre le régime d'aide aux graines de soja en cause dans la présente affaire et la réglementation prévue dans le règlement précité n'est pas affectée, puisqu'il demeure que d'après la réglementation que nous avons à examiner ici, l'aide doit être calculée sur la base des quantités livrées, et non pas en fonction de la superficie.

Sur la troisième question préjudicielle

29. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi désire savoir si la Commission a excédé ses pouvoirs en édictant à l'article 29 bis du règlement n° 2537/89 des sanctions draconiennes même en cas de violation d'obligations secondaires. Elle a posé cette question pour le cas où il serait répondu affirmativement aux deux premières questions. Or, tel n'est pas le cas, puisque — ainsi que nous l'avons déjà expliqué — l'obligation de notification inscrite à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 2537/89 doit être considérée non pas comme une obligation secondaire, mais comme une obligation principale. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner plus avant la troisième question préjudicielle.

30. A supposer toutefois qu'il faille trancher cette question, il faudrait de toute manière, à notre sens, y répondre négativement. A l'article 2, paragraphe 8, du règlement n° 1491/85, le Conseil a expressément habilité la Commission à adopter les modalités d'application nécessaires. Selon la jurisprudence, font partie de ces modalités d'application toutes les dispositions « nécessaires au bon fonctionnement du régime d'aide prévu, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la réglementation de base ou à la réglementation d'application du Conseil » [29]. Il ne fait aucun doute que les sanctions prévues en cas de violation d'obligations résultant de la réglementation en cause font également partie de ces modalités d'application [30]. Il n'existe pas de contradiction avec les règlements du Conseil puisque le règlement n° 2194/85 du Conseil fait expressément référence à la nécessité de contrôles. Toutefois, ceux-ci n'auraient guère d'intérêt si la violation des obligations qui y sont soumises ne pouvait être assortie de sanctions.

31. Il convient de rechercher, dans le cadre de l'examen de la quatrième question préjudicielle, si la Commission, dans ses dispositions d'application, a chaque fois prévu des

29 — Arrêt du 2 mai 1990, Hopermann (C-357/88, Rec. p. I-1669, point 7).

30 — Voir l'arrêt du 27 octobre 1992, Allemagne/Commission (C-240/90, Rec. p. I-5383, point 38).

sanctions appropriées en cas de violation des obligations en cause.

Sur la quatrième question préjudicielle

32. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi désire savoir si la réglementation prévue à l'article 29 bis du règlement n° 2537/89 est conciliable avec le principe de proportionnalité. Ainsi qu'il résulte des termes employés, la juridiction de renvoi considère selon toute apparence que *toute* négligence grave commise par le producteur lors de l'exécution du contrat doit entraîner l'application de *toutes* les sanctions prévues à l'article 29 bis. L'AIMA semble également avoir partagé ce point de vue puisque, selon les indications fournies par Castello lors de l'audience devant la Cour, elle a infligé ces sanctions pour ainsi dire « automatiquement », c'est-à-dire sans examiner en détail les circonstances de la présente affaire.

33. La lecture de l'article 29 bis, paragraphe 1, montre qu'une telle interprétation se conçoit en effet aisément. Cette disposition suppose une irrégularité qui est la conséquence d'une fausse déclaration faite délibérément ou d'une négligence grave commise par le producteur à l'occasion de la passation du contrat visé à l'article 6 du règlement n° 2537/89 ou de son exécution, et notamment en ce qui concerne les obligations résultant de l'article 6, paragraphes 2 et 3. Selon l'article 29 bis, paragraphe 1, l'existence d'une telle irrégularité entraîne l'invalidité du contrat passé entre le producteur et le premier acheteur ou transformateur, l'inéligibilité à l'aide des graines produites sous le régime de ce même contrat « *et* » l'exclusion du producteur du bénéfice du régime d'aide pour la durée de la campagne qui suit. Par conséquent, il semble que ces sanctions doivent être appliquées *cumulativement*.

34. Si telle était la portée de cette disposition, cette dernière susciterait certainement des réserves au regard du principe de proportionnalité. Certes, les deux premières sanctions visées à l'article 29 bis, paragraphe 1, sont étroitement liées et doivent être appréhendées, dans une certaine mesure, comme les deux faces d'une même médaille. En effet, si les graines de soja sont exclues de l'aide en cas d'irrégularité au sens de cette disposition, cette sanction ne frappe pas le producteur, qui est responsable de cette irrégularité, mais le premier acheteur ou transformateur. Si l'irrégularité n'avait aucune incidence sur le contrat passé entre ce dernier et le producteur, celui-ci continuerait à avoir droit au paiement du prix minimal qui lui a été garanti dans ce contrat. Le producteur lui-même ne serait donc pas inquiété, bien que, par sa faute, les graines de soja ne soient plus éligibles à l'aide. La sanction de l'invalidité du contrat prévue à l'article 29 bis, paragraphe 1, écarte cette anomalie. On ne saurait être surpris de trouver dans une telle réglementation des sanctions de ce genre, qui privent les entreprises intéressées des avantages

découlant du régime d'aide lorsqu'elles violent les obligations y afférentes.

Il en va différemment de l'autre sanction visée à l'article 29 bis, paragraphe 1, à savoir l'exclusion du producteur du bénéfice du régime d'aide *pour la durée de la campagne qui suit*. Tout porte à croire qu'il s'agit là d'une sanction où l'idée de dissuasion joue un rôle important. Il serait préoccupant que cette sanction soit prononcée chaque fois qu'on est en présence d'une violation, commise intentionnellement ou due à une négligence grave, des dispositions de l'article 6. Par exemple dans l'hypothèse — visée, d'après son libellé, par l'article 29 bis, paragraphe 1 — où, délibérément ou par négligence grave, la date de conclusion du contrat, dont la mention est obligatoire en vertu de l'article 6, paragraphe 2, sous b), est indiquée de manière inexacte, il serait certainement plus que discutable que le producteur puisse, voire doive, être frappé, pour ce motif, d'une sanction aussi dure. Comme Castello le fait remarquer à juste titre, le principe de proportionnalité exige fondamentalement une graduation des sanctions, en ce sens que les manquements les plus graves doivent être punis plus sévèrement que les fautes légères [31].

35. A notre sens toutefois, les doutes résultant des considérations qui précèdent quant à la proportionnalité du régime de sanctions décrit ci-dessus ont été dissipés par les réponses de la Commission aux questions écrites qui lui ont été posées à ce sujet. Ainsi que la Commission l'expose, l'article 29 bis, paragraphe 1, du règlement n° 2537/89 doit être lu en combinaison avec l'article 29 bis, paragraphe 4, selon lequel les sanctions visées « au présent règlement » sont déterminées « en fonction de la nature et de la gravité du manquement » « et dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du mécanisme en cause ». De fait, cette disposition permet d'opérer la différenciation nécessaire lorsque des sanctions sont infligées. Sous cet angle, il en résulte que, en dépit de la rédaction ambiguë de l'article 29 bis, *paragraphe 1*, les sanctions qu'il édicte ne sont pas obligatoirement cumulatives; ce n'est le cas que si « la nature et la gravité du manquement » et le « bon fonctionnement » du régime d'aide l'exigent. Le fait que telle ait pu être effectivement l'intention du législateur communautaire est corroboré, à notre avis, par la comparaison avec l'article 6, paragraphe 5, du règlement, qui a été supprimé lors de l'introduction de l'article 29 bis [32].

36. Le fait que ces sanctions en tant que telles ne sont pas critiquables ne nous semble pas nécessiter de justification plus détaillée au vu de la jurisprudence de la Cour que nous avons exposée ci-dessus [33]. Les dispositions de l'article 6, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 2537/89 sont capitales pour le fonctionnement du régime d'aide. Il est donc tout à fait raisonnable que leur violation

31 — Dans ce contexte, Castello renvoie à juste titre à l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 2194/85 selon lequel la caution qui doit accompagner la demande d'aide est acquise « en tout ou en partie » à certaines conditions.

32 — Voir à ce sujet le point 8 ci-dessus.

33 — Voir le point 18 ci-dessus.

puisse être sanctionnée par la perte du droit à l'aide pour le premier acheteur ou transformateur, par la perte du droit au prix minimal pour le producteur. L'exclusion du producteur du bénéfice des avantages du régime d'aide durant la campagne qui suit peut s'avérer nécessaire dans les cas les plus graves pour garantir le respect de ces obligations. A cet égard, il convient de remarquer que toutes ces sanctions ne peuvent de toute façon être prononcées que si les irrégularités sont dues à une faute intentionnelle ou à une négligence grave du producteur. Il résulte de tous ces éléments que le régime de sanctions en cause ici satisfait aux exigences du principe de proportionnalité.

37. Au regard des développements qui vont suivre, une mise au point nous paraît toutefois nécessaire dès à présent. A l'audience, la Commission a soutenu que la violation de l'obligation de notification inscrite à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 2537/89 constitue déjà en tant que telle une négligence grave (et qu'elle relève donc du champ d'application de l'article 29 bis, paragraphe 1, du règlement). Ce point de vue doit être rejeté catégoriquement. La violation de l'obligation de notification fait partie de l'élément *objectif* de l'article 29 bis, paragraphe 1. La question de savoir s'il y a faute intentionnelle ou négligence grave renvoie en revanche à l'élément *subjectif* de cette norme et concerne donc le problème de l'*imputabilité* du manquement. On ne saurait toutefois conclure de la seule violation d'une obligation à l'existence d'une faute intentionnelle ou d'une négligence grave, sauf à vider cet élément subjectif de toute signification. Si la Commission, en adoptant cette disposition, avait eu réellement l'intention de lui donner ce sens, il faudrait en tout cas constater que cela ne ressort pas de la disposition. Eu égard au fait que celle-ci revêt le caractère d'une sanction, cette seule raison suffirait, à notre sens, à exclure que l'on suive l'interprétation proposée par la Commission.

Sur la cinquième question préjudicielle

38. La cinquième question préjudicielle concerne l'interprétation de la notion d'« altération ... dans la destination des superficies indiquées », utilisée à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 2537/89. La juridiction de renvoi aimerait savoir si cette expression ne recouvre que les cas dans lesquels les superficies en cause sont affectées à une production agricole autre que celle des graines de soja. Cette question s'explique dans le contexte des circonstances de la présente affaire. Comme nous l'avons déjà indiqué, Castello fait valoir qu'elle a dû mettre hors exploitation une partie des superficies destinées à la culture des graines de soja en raison de travaux de réfection urgents et des conditions atmosphériques. Castello en déduit que les superficies en cause étaient en jachère et que par conséquent on ne pourrait pas parler de « destination » à des fins agricoles.

39. On ne peut pas déduire du libellé de cette disposition si le producteur était tenu de déclarer cette modification dans de tels cas également. Il convient toutefois de cons-

tater qu'il est tout à fait compatible avec une telle interprétation [34].

40. Toutefois, il est évident que seule une interprétation en ce sens que *toutes* les altérations dans la destination des superficies en cause doivent être notifiées est conforme au sens et à la finalité de cette disposition. L'indication de la superficie cultivée et de ses éventuelles modifications est censée permettre aux autorités nationales de procéder aux contrôles nécessaires. Comme nous l'avons déjà indiqué, celles-ci doivent connaître à cet effet la superficie *réelle* sur laquelle a été réalisée la récolte [35]. Par conséquent, il importe peu que les superficies concernées aient été affectées à une autre production agricole ou aient été simplement en friche.

Sur la sixième question préjudicielle

41. Par sa sixième question, la juridiction de renvoi aimerait apprendre si l'article 6, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement n° 2537/89 comporte l'obligation de notifier également les altérations des superficies cultivées qui interviennent antérieurement à la période de trois mois précédant le début de la récolte. A cet égard, Castello a exposé à l'audience devant la Cour que la récolte a été effectuée le 25 septembre. La première réduction de la superficie cultivée serait intervenue le 22 juin, et la deuxième au début du mois de septembre. Il incombera à la juridiction de renvoi de rechercher si ces indications sont exactes. Pour répondre à la sixième question préjudicielle, nous partons du principe qu'au moins une partie des altérations de la superficie cultivée ont eu lieu effectivement à une date antérieure à la période de trois mois précédant le début de la récolte, visée à l'article 6, paragraphe 3, troisième alinéa.

42. Aux termes de l'article 6, paragraphe 3, *premier alinéa*, du règlement n° 2537/89, le contrat devait être rectifié en conséquence en cas d'altération de la superficie cultivée intervenant postérieurement à la signature du contrat entre le producteur et le premier acheteur ou transformateur mais avant son dépôt auprès de l'organisme compétent. En vertu de l'article 6, paragraphe 3, *troisième alinéa*, les altérations de la superficie cultivée intervenant pendant la période des trois mois précédant le début de la récolte devaient faire l'objet d'une notification dès lors qu'elles avaient une certaine importance. Si l'on interprète littéralement ces dispositions, les modifications de la superficie cultivée intervenant *après* le dépôt du contrat auprès de l'organisme compétent mais *avant* le commencement de la période de trois mois précédant le début de la récolte ne devaient donc pas être notifiées.

43. Dans un premier temps, la Commission a exposé que de tels cas étaient visés par la

34 — Voir également les versions française (« toute altération ... dans la destination »), italienne (« qualsiasi modifica ... alla destinazione »), anglaise (« any change in the use »), néerlandaise (« elke wijziging ... in de bestemming »), espagnole (« toda alteración ... en el destino »), portugaise (« qualquer alteração em relação à utilização ») et danoise (« enhver aendring i anvendelsen »).

35 — Voir le point 25 ci-dessus.

règle figurant au deuxième alinéa. Eu égard aux termes clairs de cette disposition, ce point de vue ne nous paraît pas soutenable. Répondant à une question écrite de la Cour, la Commission a indiqué que ce serait aller à l'encontre de la finalité de la disposition que de supposer que dans de tels cas le producteur ne serait tenu d'aucune obligation de notification. Elle estime qu'il découle des deuxième et troisième alinéas que les modifications qui interviennent avant le commencement de la période de trois mois précédant le début de la récolte doivent elles aussi être notifiées.

44. Nous soucrivons à l'opinion de la Commission selon laquelle cette interprétation téléologique correspond le mieux au sens et à la finalité des dispositions dont il s'agit. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'obligation de motivation énoncée à l'article 6, paragraphe 3, a pour objet de garantir que les organismes compétents disposent d'indications précises concernant les superficies *effectivement* affectées à la production de graines de soja. A cet égard, il importe peu qu'une modification de la superficie cultivée intervienne pendant la période visée au troisième alinéa ou antérieurement à cette période.

45. Sans doute la Commission n'a-t-elle pas été à même d'expliquer pour quelle raison le troisième alinéa fait référence à cette « période des trois mois précédant la date prévue pour le début de la récolte ». Si le point de vue que soutient la Commission était exact, l'ensemble de ce passage devrait être considéré comme superflu. Toutefois, son existence semble suggérer que le législateur communautaire cherchait ainsi à atteindre un but déterminé. Mais bien entendu, il n'est pas possible de discerner ce dont il pouvait s'agir.

46. Nous estimons néanmoins que l'interprétation proposée par la Commission est également conciliable avec les exigences de la sécurité juridique. Certes, les possibilités d'interprétation trouvent leurs limites dans les termes clairs d'une disposition. Il convient toutefois de faire remarquer que la disposition en cause n'est pas tout à fait claire, dans la mesure où elle fixe la période considérée par référence à une date qui ne semble guère pouvoir être déterminée très précisément à l'avance. On peut supposer sans grand risque de se tromper que la récolte de graines de soja comme celle d'autres produits agricoles s'effectuera quelquefois avant ou après la date envisagée dans un premier temps, et ce en fonction des conditions atmosphériques. Comme la notification des modifications en cause devait être faite « dans un délai de huit jours ouvrables à compter de la date à laquelle l'altération est intervenue », conformément au troisième alinéa, deuxième phrase, il pouvait parfaitement se produire que le producteur ne sache pas du tout avec certitude à la date considérée si la modification tombait dans cette période de trois mois. On peut donc penser qu'en cas de doute un producteur diligent aurait en tout état de cause notifié une modification de la superficie cultivée.

Ce qui est plus important en revanche, c'est que dans le cas contraire surgirait une lacune que le législateur communautaire n'a manifestement pas voulue. Le *premier alinéa* de l'article 6, paragraphe 3, prévoyait de manière très générale que *postérieurement à la signature du contrat* les superficies indiquées ne pouvaient être affectées qu'à la culture des graines de soja. Seule une interprétation en ce sens que toutes les modifications survenues après cette date devaient en principe être notifiées correspond à la décision du législateur que traduit cette disposition. Le fractionnement de l'obligation résultant du premier alinéa en deux dispositions indépendantes s'explique par le fait que ce sont les superficies *effectivement* cultivées qui devaient être notifiées aux organismes compétents. Tant que les parties n'avaient pas déposé le contrat auprès des organismes compétents, elles pouvaient encore prendre en compte de nouvelles évolutions, alors que cela ne leur était plus possible après cette date. C'est pourquoi *toutes* les modifications survenues avant le dépôt du contrat devaient être prises en compte alors qu'après cette date l'obligation de notification ne jouait plus que pour les seules modifications substantielles.

47. Sans doute convient-il de prendre en compte le fait que la mention de la période de trois mois avant la récolte qui est faite au troisième alinéa était tout à fait de nature à provoquer chez les producteurs concernés des malentendus quant à l'étendue de l'obligation de notification qui leur incombait. Dans ces conditions, la juridiction de renvoi devra vérifier de manière très précise si une éventuelle violation de cette disposition par Castello reposait sur une négligence *grave* (voire sur une faute intentionnelle). Personnellement, il nous semble d'ores et déjà douteux qu'il y ait eu véritablement négligence. Si la Commission n'est pas en mesure — ainsi que nous l'avons déjà vu — de rédiger en termes appropriés, ne laissant subsister aucun doute, une disposition centrale pour le fonctionnement de l'ensemble du régime d'aide, on pourra difficilement reprocher aux destinataires de cette disposition de la comprendre de la manière dont son libellé le suggère.

Sur la septième question préjudicielle

48. La septième et dernière question préjudicielle concerne un problème d'interprétation analogue à celui que nous venons d'examiner. Selon l'article 6, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement n° 2537/89, une altération de la superficie cultivée devait être notifiée « chaque fois » qu'elle était supérieure à 10 % de la superficie indiquée et supérieure à un hectare. Ceci semble indiquer que chaque modification devait être considérée séparément. Mais qu'advient-il lorsque plusieurs modifications successives sont intervenues, dont aucune n'était elle-même supérieure à 10 % de la superficie cultivée mais qui, considérées dans leur ensemble, ont dépassé ce pourcentage?

49. Sur ce point également nous nous rallions à l'opinion de la Commission selon

laquelle l'interprétation de cette disposition dépend de sa finalité. Celle-ci consistait à fournir aux organismes compétents des informations aussi précises que possible sur la superficie *effectivement* utilisée. Dans un souci de simplification, il était prévu que l'obligation de notification se limitait aux modifications essentielles. Toutefois, si on appliquait le seuil de 10 % mentionné au troisième alinéa à chaque modification prise isolément, cela pourrait conduire à ce que des modifications importantes dans leur ensemble auraient pu également échapper à la déclaration du seul fait que chacune des modifications en tant que telle ne concernait pas plus de 10 % de la superficie cultivée. La présente affaire pourrait en fournir un exemple. Mais telle ne saurait être la finalité de cette disposition. Par conséquent, il y a lieu de considérer, à notre sens, que dans de tels cas la notification prévue au troisième alinéa était obligatoire, et qu'elle devait être faite dans un délai de huit jours ouvrables à compter de la modification qui est à l'origine du dépassement du seuil précité.

50. La rédaction de l'ancien paragraphe 5 de l'article 6 fournit un indice en ce sens que telle était bien l'interprétation voulue par le législateur communautaire [36]. En effet, les sanctions prévues dans ce texte ne pouvaient s'appliquer que si la différence « entre les superficies déclarées et les superficies réellement ensemencées, et pouvant être récoltées » était supérieure à 10 %.

51. Toutefois, il convient de souligner dans ce contexte également que la rédaction en tant que telle de cette disposition n'était pas du tout claire et pouvait créer des malentendus. Par conséquent, la juridiction nationale devra rechercher si, le cas échéant, Castello avait agi intentionnellement ou commis une négligence grave. Nous renvoyons à cet égard à nos développements consacrés à la sixième question [37].

C — Conclusion

52. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre dans les termes suivants aux questions posées par le Tribunale civile e penale di Ravenna:

« 1) Sur les deux premières questions:

L'objectif du régime d'aide créé par le règlement (CEE) n° 1491/85 du Conseil, du 23 mai 1985, prévoyant des mesures spéciales pour les

36 — Voir à ce sujet le point 8 ci-dessus.
37 — Voir le point 47.

graines de soja, ainsi que par le règlement (CEE) n° 2194/85 du Conseil, du 25 juillet 1985, arrêtant les règles générales relatives aux mesures spéciales pour les graines de soja, consistait à n'accorder d'aide que pour les graines de soja produites dans la Communauté. A cet égard, constituaient une obligation principale du producteur intéressé au versement de l'aide non seulement l'obligation de cultiver le soja sur le territoire de l'un des États membres, mais également l'obligation de notification prévue à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja.

2) Sur les troisième et quatrième questions:

Les sanctions prévues à l'article 29 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2537/89 étaient compatibles avec le principe de proportionnalité, eu égard notamment à la règle énoncée à l'article 29 bis, paragraphe 4, dudit règlement.

3) Sur la cinquième question:

Par 'altération dans la destination des superficies indiquées dans le contrat' au sens de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2537/89, il fallait entendre non seulement le cas où tout ou partie de ces superficies était affecté à une autre production agricole, mais également celui où tout ou partie de ces superficies était laissé en friche.

4) Sur les sixième et septième questions:

L'obligation de notifier les altérations dans la destination des superficies cultivées, qui figure à l'article 6, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement (CEE) n° 2537/89, valait également lorsque ces altérations intervenaient antérieurement aux trois mois précédant le début de la récolte. L'obligation de

notification jouait également dans les cas où plusieurs modifications successives intervenaient, dont aucune n'était elle-même supérieure à 10 % de la superficie indiquée dans le contrat mais qui, considérées dans leur ensemble, dépassaient ce pourcentage.

S'agissant des deux cas susmentionnés, il convient de faire remarquer que les sanctions prévues à l'article 29 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2537/89 ne pouvaient être prononcées qu'en cas de faute intentionnelle ou de négligence grave du producteur. La juridiction de renvoi devra rechercher très précisément si tel est le cas, compte tenu de la rédaction ambiguë de l'article 6, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement précité. »