ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

9 novembre 2000 *

Dans l'affaire C-148/99,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. A. Sutton, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. P. Oliver, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision 1999/187/CE de la Commission, du 3 février 1999, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de

* Langue de procédure: l'anglais.

garantie agricole, section «garantie», pour l'exercice 1995 (JO L 61, p. 37), en tant qu'elle exclut du financement communautaire des dépenses d'un montant de 869 283 GBP exposées dans l'État membre requérant dans le cadre du régime établi par le règlement (CEE) n° 1164/89 de la Commission, du 28 avril 1989, relatif aux modalités concernant l'aide pour le lin textile et le chanvre (JO L 121, p. 4),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. D. A. O. Edward, faisant fonction de président de la cinquième chambre, L. Sevón et P. Jann (rapporteur), juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 29 mars 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 mai 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 22 avril 1999, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 230, premier alinéa, CE), demandé l'annulation partielle de la décision 1999/187/CE de la Commission, du 3 février 1999, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», pour l'exercice 1995 (JO L 61, p. 37, ci-après la «décision attaquée»), en tant qu'elle exclut du financement communautaire des dépenses d'un montant de 869 283 GBP exposées dans l'État membre requérant dans le cadre du régime établi par le règlement (CEE) n° 1164/89 de la Commission, du 28 avril 1989, relatif aux modalités concernant l'aide pour le lin textile et le chanvre (JO L 121, p. 4).

2 Ce montant s'explique par le fait que les aides avancées par le Royaume-Uni à des producteurs de lin pour une superficie de 1 903 hectares n'ont été remboursées par la Commission qu'à concurrence de 100 hectares.

Le cadre juridique

3 Le règlement (CEE) n° 1308/70 du Conseil, du 29 juin 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre (JO L 146, p. 1),

prévoit une aide pour toute production de lin destinée à la production de fibres. Son article 4, dans sa version résultant du règlement (CEE) n° 814/76 du Conseil, du 6 avril 1976 (JO L 94, p. 4), dispose, en ses paragraphes 1 et 2:

« 1. Il est institué une aide pour le lin destiné principalement à la production de fibres et pour le chanvre produits dans la Communauté.

Cette aide, d'un montant uniforme pour chacun de ces produits dans toute la Communauté, est fixée chaque année...

2. Le montant de l'aide est fixé par hectare de superficie ensemencée et récoltée, de façon à assurer l'équilibre entre le volume de production nécessaire dans la Communauté et les possibilités d'écoulement de la production...

...»

4 En vertu de l'article 4, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1308/70, tel que modifié par le règlement n° 814/76, le Conseil et la Commission ont la charge d'adopter les modalités d'octroi de l'aide. L'article 12 du règlement n° 1308/70 établit la procédure que la Commission doit suivre pour adopter les mesures à cet égard, laquelle inclut la consultation d'un comité de gestion du lin et du chanvre.

5 Dans le cadre des compétences qui lui ont ainsi été conférées, la Commission a adopté le règlement n° 1164/89.

6 L'article 2 du règlement n° 1164/89 dispose:

« L'aide est octroyée pour le lin produit à partir des semences de variétés:

— énumérées à l'annexe A,

ou

— en examen par les autorités des États membres en vue de leur inscription au catalogue des variétés de lin destiné principalement à la production de fibres. »

7 Le second tiret de l'article 2 avait été inséré par le règlement (CEE) n° 174/81 de la Commission, du 22 janvier 1981, modifiant le règlement (CEE) n° 771/74 relatif aux modalités concernant l'aide pour le lin et le chanvre (JO L 20, p. 13). Le deuxième considérant de ce règlement indique à propos de la modification de l'ancien article 2, dont le champ d'application se limitait aux semences de variétés énumérées en annexe, que « ... cette disposition a pour conséquence d'exclure du bénéfice de l'aide les nouvelles variétés de lin destiné principalement à la production de fibres qui sont en examen auprès des autorités des États membres en vue de leur inscription au catalogue des variétés; que cette situation risque de décourager le développement de nouvelles variétés de lin; que, pour éviter ce risque, il y a lieu d'adapter la disposition en cause ».

8 En 1997, le second tiret a été supprimé par le règlement (CE) n° 624/97 de la Commission, du 8 avril 1997, modifiant le règlement n° 1164/89 (JO L 95, p. 8).

9 La directive 72/180/CEE de la Commission, du 14 avril 1972, concernant la fixation des caractères et des conditions minimales pour l'examen des variétés des espèces de plantes agricoles (JO L 108, p. 8), énonce les conditions minimales que doivent respecter les examens officiels prescrits dans chaque État membre en vue de l'inscription de nouvelles variétés des espèces de plantes agricoles dans le catalogue national. Dans son annexe II, sous A, point 5.6, cette directive détermine les conditions minimales générales applicables aux examens relatifs au lin, en ce qui concerne sa distinction, sa stabilité et son homogénéité, et prévoit que ces examens doivent être réalisés sur au moins deux parcelles par an.

Les antécédents du litige et la procédure d'apurement de l'exercice 1995

10 En 1994, a débuté au Royaume-Uni la culture, à titre d'essai, d'une nouvelle variété de lin textile, dénommée «Klasse», destinée à être utilisée dans la production de fibres de lin pour l'industrie automobile. En vue de son inscription au catalogue national du Royaume-Uni des variétés de lin principalement destinées à la production de fibres, la variété «Klasse» a fait l'objet de plusieurs examens. Elle a été inscrite dans le catalogue national à la fin de l'année 1996. Cependant, elle ne figure pas dans l'annexe A du règlement n° 1164/89.

11 Au cours de l'exercice 1995, les autorités du Royaume-Uni ont, sur le fondement de l'article 2, second tiret, du règlement n° 1164/89, accordé des aides aux cultivateurs de la variété «Klasse» pour une superficie totale de 1 903 hectares.

12 En 1995 et 1996, les services de la Commission ont procédé à des inspections sur place. Par lettre du 26 juillet 1996 adressée au gouvernement du Royaume-Uni et

accompagnée du rapport d'inspection, la Commission a exposé que la justification fournie pour l'ensemencement de la variété « Klasse » sur d'importantes surfaces était la poursuite de tests industriels, non prévus dans la réglementation communautaire, de sorte que l'aide susceptible d'être accordée devrait vraisemblablement se limiter à des superficies pouvant être identifiées, sans doute aucun, comme étant des cultures expérimentales et que des ajustements financiers étaient donc envisagés.

13 Dans une télécopie adressée le 18 juillet 1997 aux autorités du Royaume-Uni, la Commission a précisé que, s'il n'y avait pas de preuve de la transformation des récoltes, la compensation serait limitée à une centaine d'hectares, superficie maximale, selon elle, pour un test industriel.

14 Considérant qu'il n'existe pas de base juridique justifiant une limitation à 100 hectares de la surface éligible à l'aide, le gouvernement du Royaume-Uni a, par lettre du 4 décembre 1997, saisi l'organe de conciliation, instauré par la décision 94/442/CE de la Commission, du 1er juillet 1994, relative à la création d'une procédure de conciliation dans le cadre de l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Section « garantie » (JO L 182, p. 45). Dans son rapport final, daté de mai 1998, l'organe de conciliation a exprimé sa compréhension pour « la perplexité des autorités britanniques devant la proposition des services de la Commission de limiter rétroactivement à 100 hectares la surface à considérer comme éligible à l'aide pour une variété en examen ». Il a constaté qu'une aide finançant toutes les dépenses de la production de la variété « Klasse » serait probablement exagérée et qu'une « correction relativement élevée pour l'aide en question » pourrait être justifiée.

15 La Commission a néanmoins maintenu sa position selon laquelle une surface de 100 hectares était largement suffisante pour les essais expérimentaux en cause. Dans la décision attaquée, elle a refusé de reconnaître la somme de 869 283 GBP, correspondant à 1 803 hectares de superficies plantées. C'est contre cette décision qu'est dirigé le recours.

Le recours

16 Le gouvernement du Royaume-Uni conclut à ce qu'il plaise à la Cour annuler la décision attaquée en tant qu'elle exclut du financement communautaire la somme de 869 283 GBP correspondant aux montants accordés par les autorités du Royaume-Uni au titre du régime instauré par le règlement n° 1164/89 et condamner la Commission aux dépens.

17 La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter la requête du Royaume-Uni et condamner la requérante aux dépens de l'instance.

18 Le gouvernement du Royaume-Uni avance quatre moyens à l'appui de sa demande d'annulation:

— la décision attaquée serait contraire au règlement n° 1164/89 étant donné que ce dernier ne contient aucune justification pour limiter à 100 hectares l'aide à verser au titre du régime en cause;

— elle serait illégale dans la mesure où la Commission ne serait pas compétente pour restreindre la portée du règlement n° 1164/89 sans respecter les procédures prévues à l'article 12 du règlement n° 1308/70;

— elle serait arbitraire et dépourvue de motivation;

— elle constituerait en réalité un acte réglementaire à effet rétroactif, contraire aux principes de sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime.

19 La Commission considère tous ces moyens comme non fondés.

Sur les premier, deuxième et quatrième moyens

20 Par ses premier, deuxième et quatrième moyens, qu'il convient d'examiner ensemble, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que la décision attaquée est contraire au règlement n° 1164/89, car ce dernier ne contiendrait aucun élément permettant de justifier la limitation à une certaine superficie des aides dues au titre du régime concerné. Dans la mesure où la variété «Klasse» aurait incontestablement fait l'objet d'examens en vue de son inscription au catalogue national et où aucun abus de la part des cultivateurs n'aurait été constaté, les aides en question versées par les autorités du Royaume-Uni aux cultivateurs en vertu des dispositions communautaires en vigueur devraient être remboursées par la Commission dans leur intégralité.

21 La Commission aurait, sous couvert d'une décision administrative, introduit en réalité une mesure réglementaire ayant pour effet de limiter la portée du règlement n° 1164/89. Or, la décision attaquée serait illégale puisque la Commission n'était pas compétente pour restreindre la portée de ce règlement sans respecter les procédures prévues à cet égard par le règlement n° 1308/70, à savoir la consultation du comité de gestion du lin et du chanvre. Une telle procédure n'aurait jamais été engagée par la Commission.

22 De plus, la décision attaquée, en ce qu'elle serait rétroactive, enfreindrait le principe de sécurité juridique et celui de la protection de la confiance légitime. La

limite de 100 hectares aurait été mentionnée pour la première fois dans la télécopie de la Commission du 18 juillet 1997, tandis que les aides en cause avaient déjà été octroyées aux cultivateurs, de bonne foi et en conformité avec la législation applicable, entre 1994 et 1995.

23 Le gouvernement du Royaume-Uni se réfère à l'arrêt de la Cour du 1er octobre 1998, Danemark/Commission (C-233/96, Rec. p. I-5759, point 38), selon lequel la Commission ne peut opter, au moment de l'apurement des comptes FEOGA, pour une interprétation qui s'écarte du sens normal des termes utilisés. Dans la mesure où les termes du règlement n° 1164/89 seraient clairs, en ce sens qu'ils ne contiendraient pas de limitation, la décision attaquée, de portée rétroactive, violerait les principes de sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime.

24 La Commission considère, tout d'abord, qu'elle était en droit de procéder à la limitation des aides en question. Selon elle, l'ensemencement de 1 903 hectares à des fins prétendument expérimentales constitue un abus et ne peut être couvert par la section «garantie» du FEOGA. S'il est vrai que le règlement n° 1164/89 ne limite pas expressément la superficie maximale ensemencée à titre d'essai, il serait clair que les producteurs ne peuvent produire, à ce titre, des quantités illimitées, mais que la superficie ensemencée doit être raisonnable et proportionnée aux besoins scientifiques. Dans ce contexte, il y aurait lieu de tenir compte de la directive 72/180, qui prévoit des conditions minimales d'ensemencement en vue de l'obtention de données fiables et qui précise que deux hectares de superficie expérimentale suffisent à cet effet.

25 Ensuite, selon la Commission, le règlement n° 1164/89 viserait des essais scientifiques et non pas des tests industriels. Elle n'aurait donc pas été tenue de rembourser la moindre somme. Partant, sa décision d'accorder une aide pour des

tests industriels jusqu'à concurrence d'un maximum de 100 hectares devrait être considérée comme une concession gracieuse.

26 La Commission souligne enfin que le lin en cause n'a jamais été transformé, mais qu'il est resté dans les champs où il a pourri. Les essais se seraient donc avérés sans résultat, ce qui aurait été admis par le gouvernement du Royaume-Uni dans une lettre du 4 décembre 1997. Il n'y aurait donc pas lieu d'accorder des aides communautaires dans de telles circonstances, l'obligation de transformer la récolte étant « inhérente » à l'article 2 du règlement n° 1164/89.

27 La Commission soutient que la décision attaquée pouvait être prise par voie administrative et dans les limites de ses compétences à cet égard et conteste avoir agi en tant que législateur.

28 À l'audience, la Commission a précisé qu'elle ne contestait plus que des tests industriels puissent être couverts par le règlement n° 1164/89.

29 Elle a cependant fait valoir que la limitation des aides en cause à une superficie de 100 hectares avait fait l'objet d'un accord entre le Royaume-Uni et la Commission, ce qui résulterait de la télécopie du 18 juillet 1997 adressée par la Commission aux autorités du Royaume-Uni.

30 Le Royaume-Uni, tout en admettant qu'il y avait effectivement eu des discussions entre les deux parties, a contesté qu'il y ait eu accord sur le principe d'une

limitation à 100 hectares. La télécopie de la Commission constituerait une prise de position unilatérale à laquelle le gouvernement du Royaume-Uni n'aurait pas donné son accord.

31 Sur ce dernier point, qu'il convient d'examiner en premier lieu, il suffit de constater que la télécopie litigieuse ne constitue qu'une prise de position unilatérale et que la Commission n'a pas produit d'autres éléments de preuve afin d'établir qu'un accord est intervenu. L'argument de la Commission tiré de l'existence d'un tel accord doit donc être rejeté. Par ailleurs, la saisine de l'organe de conciliation par le gouvernement du Royaume-Uni en décembre 1997 corrobore l'analyse selon laquelle le gouvernement du Royaume-Uni n'avait pas consenti à la limitation des aides par la Commission en juillet 1997.

32 En second lieu, quant à l'argument selon lequel la décision attaquée serait entachée d'illégalité au motif que la Commission n'aurait pas été en droit de limiter unilatéralement et rétroactivement les aides en cause à une surface maximale de 100 hectares, il convient de se référer tout d'abord aux termes du règlement n° 1164/89. Ni l'article 2, second tiret, de ce règlement, en vertu duquel l'aide est octroyée pour le lin produit à partir des semences de variétés en examen par les autorités des États membres en vue de leur inscription au catalogue national des variétés, ni d'autres dispositions du même règlement ne prévoient une quelconque limite des surfaces ensemencées éligibles à l'aide en cause.

33 Au contraire, il résulte de l'historique de l'article 2 du règlement n° 1164/89, tel qu'il est rappelé aux points 5 à 8 du présent arrêt, que le second tiret de cet article a été explicitement introduit pour encourager le développement de nouvelles variétés de lin au moyen de l'emploi de semences à titre d'essai, sous le contrôle des autorités nationales. S'il est possible, comme la Commission l'a souligné à l'audience, que les volumes de production à titre d'essai aient atteint un niveau très élevé, raison qui aurait entraîné la suppression du second tiret de l'article 2

du règlement n° 1164/89 en 1997, il n'en reste pas moins que cette disposition était applicable aux faits de l'espèce, qui relèvent de l'exercice financier 1995.

34 Une limitation des superficies à titre d'essai ne résulte pas non plus d'autres dispositions de droit applicables aux faits de l'espèce. En particulier, la directive 72/180, qui concerne la fixation des caractères et conditions minimales pour l'examen des variétés susceptibles d'être admises dans le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, n'a aucun lien avec les aides octroyées pour des plantations à titre d'essai et ne se prononce nullement sur une limitation de telles plantations.

35 S'il est vrai que le règlement n° 1164/89 ne saurait permettre l'octroi des aides en cause pour des ensemencements à titre d'essai sur des surfaces illimitées, il convient toutefois de souligner que les aides sont gérées sous le contrôle de l'État membre concerné, qui doit veiller à ce qu'il n'y ait pas d'abus et à ce que les ensemencements soient effectués dans une limite raisonnable au regard de l'examen envisagé. Or, dans les circonstances de l'espèce, rien n'indique que le Royaume-Uni ait violé cette obligation et que les plantations de lin de la variété « Klasse » aient été manifestement d'une surface excessive pour les examens auxquels elles étaient destinées. En particulier, le reproche, formulé de manière générale par la Commission, selon lequel il y aurait eu des abus de la part des cultivateurs, n'a été ni prouvé ni même explicité.

36 En ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel le lin aurait dû faire l'objet d'une transformation pour que les semences puissent bénéficier des aides, il ne trouve pas d'appui dans les dispositions applicables. Une telle obligation n'est pas « inhérente » à l'article 2 du règlement n° 1164/89, dans la mesure où il résulte clairement des articles 3 à 8 de ce règlement, qui définissent en détail les conditions d'octroi de l'aide, que celle-ci est accordée pour les superficies ensemencées et non pas pour la transformation de la récolte, qui n'intervient en général que plusieurs années plus tard. En outre, si des aides sont octroyées pour des semences en examen, un certain risque que ces examens s'avèrent négatifs et

qu'une transformation ne puisse avoir lieu est inhérent à cette notion. Cet argument de la Commission doit donc être rejeté.

37 Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée est illégale en tant qu'elle exclut du financement communautaire des dépenses d'un montant de 869 283 GBP exposées dans le Royaume-Uni au titre de l'aide pour le lin textile, comme ayant été prise en violation de l'article 2 du règlement n° 1164/89. La décision attaquée doit par conséquent être annulée dans cette mesure.

Sur le troisième moyen

38 L'examen des premier, deuxième et quatrième moyens ayant conduit à l'annulation partielle de la décision attaquée, il n'y a pas lieu d'examiner le troisième moyen.

Sur les dépens

39 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Royaume-Uni ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) La décision 1999/187/CE de la Commission, du 3 février 1999, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», pour l'exercice 1995, est annulée en tant qu'elle exclut du financement communautaire des dépenses d'un montant de 869 283 GBP exposées dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord dans le cadre du régime établi par le règlement (CEE) n° 1164/89 de la Commission, du 28 avril 1989, relatif aux modalités concernant l'aide pour le lin textile et le chanvre.

2) La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.

Edward Sevón Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 novembre 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

A. La Pergola