ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

20 janvier 2000 *

Dans l'affaire C-414/98,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Verwaltungsgericht Schwerin (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems

et

Amt für Landwirtschaft Parchim,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 16 du règlement (CEE) n° 4115/88 de la Commission, du 21 décembre 1988, déterminant les modalités d'application du régime d'aides à l'extensification de la production (JO L 361, p. 13), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 838/93 de la Commission, du 6 avril 1993 (JO L 88, p. 16),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, C. Gulmann et J.-P. Puissochet (rapporteur), juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour la Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems, par M^me^ C. Columbus, avocat à Berlin,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. M. Niejahr et K.-D. Borchardt, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 novembre 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 17 septembre 1998, parvenue à la Cour le 20 novembre suivant, le Verwaltungsgericht Schwerin a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), trois questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 16 du règlement (CEE) n° 4115/88 de la Commission, du 21 décembre 1988, déterminant les modalités d'application du régime d'aides à l'extensification de la production (JO L 361, p. 13), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 838/93 de la Commission, du 6 avril 1993 (JO L 88, p. 16).

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant la Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems (ci-après la «Landerzeugergemeinschaft») à l'Amt für Landswirtschaft Parchim (ci-après l'«Amt»), au sujet du retrait des aides à l'extensification versées par cette administration.

3 Le règlement n° 4115/88 a été adopté sur le fondement de l'article 1er *ter* du règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil, du 12 mars 1985, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (JO L 93, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1137/88 du Conseil, du 29 mars 1988 (JO L 108, p. 1). Il vise notamment, ainsi que cela ressort de son article 3, à subordonner le bénéfice d'une aide à l'extensification à un engagement de l'exploitant tendant à réduire effectivement la production.

4 Aux termes de son article 4, cette réduction de la production est assurée par l'exploitant selon les modalités établies par les États membres, lesquelles peuvent prévoir deux méthodes, une méthode «quantitative» sur la base des quantités effectivement réduites, dans les conditions prévues à l'article 6 du règlement n° 4115/88, et une méthode «techniques de production» sur la base de l'adoption de techniques sectorielles de production, moins intensives, dans les conditions prévues à l'article 8 du même règlement.

5 Le règlement n° 4115/88 détermine, en outre, les contrôles que doivent effectuer les États membres et les mesures à prendre pour sanctionner le non-respect des engagements souscrits par le bénéficiaire. À cet égard, notamment, son article 16, tel que modifié par le règlement n° 838/93, dispose:

«1. Si le contrôle portant sur le nombre d'unités de surface (hectares), de bétail (UGB), de poids (tonnes) ou de volume (m^3) fait apparaître un écart d'au moins 2 % et 0,2 unité jusqu'à 10 % et deux unités entre le nombre d'unités pour lequel l'aide est demandée et le nombre d'unités déterminé, l'aide est calculée sur la base de ce dernier nombre d'unités diminué de la part excédentaire. La réduction ainsi opérée s'applique également aux aides payées antérieurement, sauf dans le cas où le bénéficiaire peut prouver que l'écart n'est ni intentionnel ni le résultat d'une négligence de sa part.

2. Si la part excédentaire dépasse les limites indiquées au paragraphe 1, aucune aide n'est due pour la période couverte par l'engagement d'extensification, sans préjudice de toute sanction supplémentaire qui serait appropriée. Toutefois, les aides payées au titre des années antérieures ne sont pas recouvrées si le bénéficiaire peut prouver que l'écart n'est ni intentionnel ni le résultat d'une négligence de sa part.

3. Les États membres sanctionnent, au moins financièrement, les cas de non-respect des engagements souscrits autres que ceux visés aux paragraphes 1 et 2, sauf en cas de force majeure ou de non-respect des engagements dus à d'autres facteurs échappant au contrôle du bénéficiaire. En cas d'irrégularité grave en relation avec ces engagements, et notamment en cas d'intention frauduleuse du bénéficiaire ou de ses successeurs, aucune aide n'est due pour la période couverte par l'engagement de l'extensification, sans préjudice de toute sanction supplémentaire qui serait appropriée.»

6 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que l'Extensivierungs-Richtlinie Mecklenburg-Vorpommern, du 1er septembre 1991 (directive du ministre de l'Agriculture

du Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale relative à l'extensification, ci-après la « Richtlinie »), réglemente l'extensification de la production agricole par application de la méthode « techniques de production » prévue aux articles 4 et 8 du règlement n° 4115/88, en mettant en œuvre les règles de l'agriculture écologique. Les points 2.5, sous a), et 4.2.1 de la Richtlinie prohibent, en particulier, l'utilisation des composés azotés après le passage de l'entreprise à une méthode de production moins intensive.

7 Par décision du 24 janvier 1992, l'Amt a octroyé à la Landerzeugergemeinschaft, en contrepartie de son engagement d'exploiter ses terres de manière extensive pendant une période de cinq ans, une aide annuelle à l'extensification de sa production agricole durant cette période. Le montant de cette aide annuelle, initialement fixé à 298 650 DEM, sur la base d'une surface exploitée excédentaire en produits de 352,95 ha et d'une surface exploitée déficitaire de 495,49 ha, a été modifié par des décisions ultérieures. Les aides correspondant aux campagnes agricoles 1991/1992 et 1992/1993 ont été effectivement versées.

8 Lors d'un contrôle effectué le 17 juin 1994, il a été constaté que la Landerzeugergemeinschaft avait épandu le jour même un engrais chimique de synthèse sur une surface arable de 56,85 ha. L'Amt a considéré que l'intéressée avait violé son engagement, compris dans celui d'adopter des moyens de production moins intensifs, de ne pas utiliser d'engrais azotés sur des surfaces exploitées de manière extensive et que cette infraction intentionnelle constituait une irrégularité grave au sens de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 4115/88, modifié. Par décision du 2 décembre 1994, il a donc annulé sa décision d'octroi d'une aide annuelle, ainsi que l'ensemble des décisions modificatives, et exigé le remboursement des sommes déjà versées.

9 L'opposition formée par la Landerzeugergemeinschaft contre cette dernière décision ayant été rejetée, celle-ci a saisi le Verwaltungsgericht Schwerin.

Estimant que la solution du litige nécessitait l'interprétation de l'article 16 du règlement n° 4115/88, modifié, cette juridiction a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) La sanction prévue à l'article 16, paragraphe 1, première phrase, du règlement (CEE) n° 4115/88, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 838/93, s'applique-t-elle encore lorsque l'écart entre le nombre d'unités pour lequel l'aide est demandée et le nombre d'unités déterminé ne dépasse pas 10 % de la surface arable mais s'élève à plus de 2 hectares?

2) La réduction des aides payées antérieurement conformément à l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement (CEE) n° 4115/88, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 838/93, doit-elle se limiter à la période postérieure à la fin de l'exploitation extensive des terres arables ou convient-il de calculer et de soustraire la part excédentaire pour la totalité de la période couverte par l'engagement?

3) Quelles sont les caractéristiques déterminantes pour qu'il y ait irrégularité grave au sens de l'article 16, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 4115/88, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 838/93? »

Sur la première question

10 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si les modalités de calcul de la réduction des aides à l'extensification prévues à l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 4115/88, modifié, sont applicables lorsque l'écart entre le nombre d'unités pour lequel l'aide est demandée et le nombre d'unités déterminé dépasse deux hectares sans toutefois atteindre 10 % de la surface pour laquelle l'aide est demandée.

11 La requérante au principal et la Commission proposent à la Cour de répondre à cette question par l'affirmative. Selon elles, les modalités de réduction prévues à l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 4115/88, modifié, s'appliquent tant que les deux limites maximales fixées par la même disposition ne sont pas cumulativement dépassées, toute autre interprétation apparaissant contraire à la proportionnalité du système de sanction prévu par le règlement n° 4115/88, modifié.

12 Il ressort clairement du libellé de l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 4115/88, modifié, que la réduction prévue par cette disposition s'applique lorsque l'écart constaté est compris entre les deux limites minimales (2 % et 0,2 ha) et les deux limites maximales (10 % et 2 ha) qu'elle fixe. L'emploi du terme « et » pour lier chacune de ces limites indique que celles-ci sont cumulatives. La disposition en cause s'applique donc dès lors que les limites minimales sont toutes les deux atteintes et tant que les limites maximales ne sont pas toutes les deux dépassées.

13 Ainsi que l'ont relevé la requérante au principal et la Commission, toute autre interprétation serait d'ailleurs contraire à l'économie générale du système de sanction instauré par le règlement n° 4115/88, modifié. Ce système prévoit, en effet, des sanctions différentes selon la gravité des infractions constatées et tient notamment compte, en utilisant à la fois des seuils en pourcentage et des seuils en valeur absolue, des disparités qui existent en ce qui concerne la taille des exploitations concernées.

14 Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 4115/88, modifié, doit être interprété en ce sens que les modalités de calcul de la réduction des aides à l'extensification qu'il prévoit sont

applicables lorsque l'écart entre le nombre d'unités pour lequel l'aide est demandée et le nombre d'unités déterminé dépasse deux hectares sans toutefois atteindre 10 % de la surface pour laquelle l'aide est demandée.

Sur la deuxième question

15 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si la réduction des aides à l'extensification prévue à l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement n° 4115/88, modifié, se limite à la période postérieure à l'infraction constatée ou porte sur la totalité de la période couverte par l'engagement souscrit par le bénéficiaire de l'aide.

16 La requérante au principal considère que la réduction des aides à l'extensification doit se limiter à la période postérieure à l'infraction. Selon elle, cette interprétation résulte a contrario de la clarté de la formulation des paragraphes 2 et 3 de l'article 16, aux termes desquels «aucune aide n'est due pour la période couverte par l'engagement de l'extensification».

17 La Commission estime, au contraire, que la réduction doit aussi porter sur la période antérieure à l'infraction, pour autant que le bénéficiaire de l'aide ne prouve pas que l'écart entre le nombre d'unités pour lequel l'aide est demandée et le nombre d'unités déterminé n'est ni intentionnel ni le résultat d'une négligence de sa part. Selon elle, la formule selon laquelle «La réduction ainsi opérée s'applique également aux aides payées antérieurement», qui figure à l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement n° 4115/88, modifié, traduit la volonté du législateur de réduire l'aide pour la totalité de la période couverte par l'engagement souscrit.

18 Il ressort clairement du libellé de l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement n° 4115/88, modifié, que la réduction s'applique également aux aides payées antérieurement à l'infraction constatée, sauf si le bénéficiaire est en mesure de prouver que l'écart relevé n'est ni intentionnel ni le résultat d'une négligence de sa part. Hormis ce dernier cas, la réduction doit donc porter sur la totalité de la période couverte par l'engagement souscrit par le bénéficiaire de l'aide.

19 Contrairement à ce que soutient la requérante au principal, le libellé des paragraphes 2 et 3 de l'article 16 du règlement n° 4115/88, modifié, ne permet pas d'aboutir à une autre interprétation de la disposition en cause. En effet, ces paragraphes portent sur des sanctions plus graves, consistant notamment en la suppression totale des aides, alors que le paragraphe 1 n'envisage que leur réduction, même si celle-ci porte sur la totalité de la période de l'engagement.

20 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que la réduction des aides à l'extensification prévue à l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement n° 4115/88, modifié, porte sur la totalité de la période couverte par l'engagement souscrit par le bénéficiaire de l'aide, sauf si celui-ci peut prouver que l'écart entre le nombre d'unités pour lequel l'aide est demandée et le nombre d'unités déterminé n'est ni intentionnel ni le résultat d'une négligence de sa part.

Sur la troisième question

21 Compte tenu des réponses apportées aux deux premières questions, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur les dépens

22 Les frais exposés par la Commission, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht Schwerin, par ordonnance du 17 septembre 1998, dit pour droit:

1) **L'article 16, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4115/88 de la Commission, du 21 décembre 1988, déterminant les modalités d'application du régime d'aides à l'extensification de la production, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 838/93 de la Commission, du 6 avril 1993, doit être interprété en ce sens que les modalités de calcul de la réduction des aides à**

l'extensification qu'il prévoit sont applicables lorsque l'écart entre le nombre d'unités pour lequel l'aide est demandée et le nombre d'unités déterminé dépasse deux hectares sans toutefois atteindre 10 % de la surface pour laquelle l'aide est demandée.

2) La réduction des aides à l'extensification prévue à l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement n° 4115/88, tel que modifié par le règlement n° 838/93, porte sur la totalité de la période couverte par l'engagement souscrit par le bénéficiaire de l'aide, sauf si celui-ci peut prouver que l'écart entre le nombre d'unités pour lequel l'aide est demandée et le nombre d'unités déterminé n'est ni intentionnel ni le résultat d'une négligence de sa part.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 janvier 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la troisième chambre

J. C. Moitinho de Almeida