ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
27 novembre 1997 *

Dans l'affaire C-356/95,

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

Matthias Witt

et

Amt für Land-und Wasserwirtschaft,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 181, p. 12),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. H. Ragnemalm, président de chambre, R. Schintgen, G. F. Mancini (rapporteur), J. L. Murray et G. Hirsch, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. P. Léger,
greffier: Mme D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. Witt, par Me H. A. Marquardt, avocat à Oldenburg,

— pour le gouvernement allemand, par MM. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et B. Kloke, Oberregierungsrat au même ministère, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. K.-D. Borchardt, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Witt, du gouvernement allemand et de la Commission à l'audience du 15 mai 1997,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 juin 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 27 octobre 1995, parvenue à la Cour le 21 novembre suivant, le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht a posé, en vertu de l'article 177

du traité CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 181, p. 12, ci-après le « règlement »).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M. Witt à l'Amt für Land-und Wasserwirtschaft au sujet du montant des paiements compensatoires qui lui sont dus en tant que producteur de cultures arables.

Sur la réglementation communautaire

3 L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1765/92 dispose que les producteurs communautaires de cultures arables peuvent revendiquer un paiement compensatoire dans les conditions fixées par le titre I du règlement.

4 L'article 2, paragraphe 2, est rédigé comme suit:

« Le paiement compensatoire est fixé à l'hectare et il est régionalisé.

Le paiement compensatoire est accordé pour la superficie consacrée aux cultures arables ou au gel des terres en conformité avec l'article 7 du présent règlement, et qui ne dépassent pas une superficie de base régionale. Celle-ci est établie en tant que nombre moyen d'hectares d'une région, qui, en 1989, 1990 et 1991, ont été consacrés à des cultures arables ou, le cas échéant, mis en jachère conformément à un régime d'aides publiques. Par "région", on entend un État membre ou une région à l'intérieur d'un État membre, au choix de l'État membre concerné.

Lorsqu'une superficie ne fait pas l'objet d'une demande d'aide au titre du présent règlement, mais est utilisée pour justifier une demande d'aide au titre du règlement (CEE) n° 805/68, cette superficie est déduite de la superficie de base régionale pour la période en question. »

5 L'article 2, paragraphe 3, dispose que, au lieu d'un système de superficie de base régionale, un État membre peut appliquer un système de superficie de base individuelle pour tout son territoire.

6 En vertu de l'article 2, paragraphe 5, premier alinéa, le paiement compensatoire est versé en vertu d'un régime général ouvert à tous les producteurs ou d'un régime simplifié ouvert aux petits producteurs. Le second alinéa du même paragraphe prévoit que les producteurs demandant le paiement compensatoire en vertu du régime général sont tenus de geler une partie des terres de leur exploitation moyennant une compensation.

7 L'article 2, paragraphe 6, du règlement prévoit:

« Dans le cas d'une superficie de base régionale, lorsque la somme des superficies individuelles pour lesquelles l'aide est demandée au titre du régime des producteurs de cultures arables, y compris le retrait de terres prévu par ce régime, et au titre du régime de retrait de terres conformément au règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture [JO L 218, p. 1], est supérieure à la superficie de base régionale, les mesures suivantes sont appliquées dans la région en question:

— au cours de la même campagne, la superficie éligible par producteur sera réduite proportionnellement pour toutes les aides octroyées en vertu du présent titre,

— au cours de la campagne suivante, les producteurs bénéficiant du régime général devront, sans aucune compensation, procéder à un gel extraordinaire des terres. Le pourcentage du gel extraordinaire doit être égal au pourcentage de dépassement de la superficie de base régionale. Ceci s'ajoute à l'obligation de gel des terres prévue à l'article 7. »

8 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, chaque État membre élabore un plan de régionalisation indiquant les critères de détermination des différentes régions de production. Les critères utilisés doivent être pertinents et objectifs, assurer la souplesse nécessaire à la reconnaissance de zones homogènes distinctes d'une taille minimale et permettre la définition des caractéristiques structurelles spécifiques qui influencent les rendements, telles que la fertilité du sol, y compris, le cas échéant, une différenciation appropriée entre les superficies irriguées et non irriguées. Ces régions ne doivent pas déborder les frontières des superficies de base régionales visées à l'article 2, paragraphe 2.

9 Conformément à l'article 3, paragraphe 2, pour chaque région de production, l'État membre fournit les données détaillées relatives aux superficies et aux rendements des céréales, des graines oléagineuses et des protéagineux, produits dans cette région au cours de la période quinquennale 1986/1987-1990/1991. Un rendement moyen en céréales et, si possible, les rendements des graines oléagineuses doivent être calculés séparément pour chaque région en excluant, pour cette période, l'année où le rendement a été le plus élevé et l'année où il a été le plus faible.

10 En vertu de l'article 3, paragraphe 3, les États membres sont tenus de présenter leur plan de régionalisation à la Commission pour le 1er août 1992, accompagné de tous les éléments probants disponibles.

11 L'article 3, paragraphe 4, du règlement prévoit que la Commission examine les plans de régionalisation présentés par les États membres et s'assure que chaque plan est fondé sur des critères objectifs appropriés et est conforme aux données disponibles. La Commission peut refuser les plans qui ne sont pas compatibles avec les critères

importants susmentionnés, en particulier avec le rendement moyen dans l'État membre considéré. Dans ce cas, les plans sont ajustés par l'État membre après consultation de la Commission.

12 L'article 4, paragraphe 1, du règlement dispose que le paiement compensatoire pour les céréales est calculé par multiplication du montant de base par tonne par le rendement moyen en céréales calculé dans le plan de régionalisation relatif à la région considérée. Les montants de base pour les campagnes de commercialisation entre 1993 et 1996 sont fixés par le paragraphe 2 dudit article.

13 L'article 5, paragraphe 1, du règlement établit la manière de calculer les paiements compensatoires par hectare pour les graines oléagineuses.

14 Enfin, l'article 7, paragraphe 1, prévoit que l'obligation de gel de terres, applicable à chaque producteur revendiquant des paiements compensatoires en application du régime général, est fixée comme suit:

« — dans le cas d'une superficie de base régionale, en proportion de sa superficie emblavée en cultures arables concernées et pour laquelle une demande est faite, et laissée en jachère, conformément au présent règlement,

— dans le cas d'une superficie de base individuelle, comme une réduction en pourcentage de sa superficie de base, concernée ».

Sur la réglementation nationale

15 L'article 3, paragraphe 1, de la Verordnung über eine Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, du 3 décembre 1992 (décret relatif à un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, *BGBl* I, p. 1991, ci-après la « KVO ») définit chaque Land comme une superficie de base régionale.

16 En vertu de l'article 3, paragraphe 2, les régions de production pour la récolte de la campagne 1993/1994 figurent à l'annexe de la KVO. D'après ladite annexe, le Land du Schleswig-Holstein est une région de production qui a un rendement moyen en céréales de 68,1 dt à l'hectare. En outre, la superficie de base régionale et la région de production sont identiques dans le Schleswig-Holstein.

Sur le litige au principal

17 M. Witt est un exploitant agricole installé dans le Land du Schleswig-Holstein. Il a demandé à l'Amt für Land-und Wasserwirtschaft des paiements compensatoires pour des céréales, des oléagineux et des protéagineux ainsi que des paiements au titre d'un gel de terres.

18 Par décision du 18 novembre 1993, l'Amt für Land-und Wasserwirtschaft a accordé à M. Witt, pour la campagne 1993/1994, des versements compensatoires d'un montant de 73 323,93 DM.

19 Sa réclamation ayant été rejetée par décision du 4 mars 1994, M. Witt a, le 5 avril 1994, introduit un recours devant le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht en faisant valoir que le règlement lui conférait directement un droit à un paiement compensatoire complémentaire de 11 961 DM. Selon lui, il incombait à chaque État membre, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement, d'élaborer un plan de régionalisation, dans lequel les critères de détermination des différentes régions de production devaient prendre en compte les caractéristiques structurelles qui influencent les rendements, telles que la fertilité du sol. Ces objectifs n'auraient pas été mis correctement en œuvre par la KVO; dès lors, l'ensemble du plan de régionalisation visant le Schleswig-Holstein n'aurait pas pris en compte les différences de fertilité entre ses espaces naturels (Marsch, Geest, Ostholsteinisches Hügelland). Or, la régionalisation n'aurait de sens que si elle reflétait les lieux qui présentent des caractéristiques différentes influençant les rendements. Il aurait donc été adéquat de calquer le découpage en régions de production sur les espaces naturels ou de procéder à un découpage entre territoires défavorisés et non défavorisés.

20 L'Amt für Land-und Wasserwirtschaft a conclu au rejet de la demande de M. Witt. Il a fait valoir, d'abord, que la Commission n'avait émis aucune objection à l'encontre du plan de régionalisation allemand. Ensuite, les différents rendements élevés qui ont été établis dans le Schleswig-Holstein n'auraient pas été modifiés si l'on avait affiné le découpage de la manière suggérée par le requérant. Seule une détermination individuelle des rendements aurait été adéquate. Enfin, l'Amt für Land-und Wasserwirtschaft a rappelé le large pouvoir d'appréciation dont disposent les États membres pour tracer le cadre de l'attribution des subventions et a constaté que des recherches minutieuses auraient finalement débouché sur une impossibilité juridique de délimiter les espaces naturels entre eux.

21 Par jugement du 6 octobre 1994, le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht a rejeté le recours en indiquant en substance que la demande du paiement compensatoire complémentaire de 11 961 DM, sollicité par M. Witt, était dépourvue de fondement. Le 18 novembre 1994, ce dernier a interjeté appel de ce jugement devant le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht.

Sur les questions préjudicielles

22 Estimant que la solution du litige au principal dépendait de l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement, la juridiction de renvoi a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil des Communautés européennes, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, autorise-t-il un État membre à déterminer différentes régions de production sans indiquer les "critères" retenus à cet effet?

2) Si la question sous 1) appelle une réponse affirmative: un État membre qui, conformément à l'article 2, paragraphe 2, troisième phrase, du règlement précité, n'a pas défini comme superficie de base régionale l'ensemble de son territoire national mais les différentes parties de ce même territoire — ainsi que la République fédérale d'Allemagne l'a fait — peut-il en principe également désigner, au titre de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement, l'ensemble du territoire de chaque superficie de base régionale comme région de production ayant une moyenne uniforme de rendement en céréales? Dans quels cas les 'caractéristiques structurelles spécifiques qui influencent les rendements, telles que la fertilité du sol', appellent-elles dans la situation donnée que nous décrivons une classification complémentaire des superficies de base régionales en différentes régions de production ayant des moyennes différentes de rendement en céréales? »

Sur la première question

23 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement impose aux États membres, lorsqu'ils déterminent les régions de production, d'indiquer dans les dispositions de mise en œuvre dudit règlement les critères retenus à cet effet.

24 M. Witt soutient à cet égard que, si les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation lors de la transposition du règlement, ils n'ont toutefois pas le droit de ne tenir aucun compte de critères déterminants comme, par exemple, la fertilité du sol.

25 Le gouvernement allemand estime, en revanche, que l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement ne contient aucune disposition indiquant si et comment les États membres doivent motiver, quant au fond, la façon de définir des régions de production dans leurs dispositions nationales de mise en œuvre du règlement.

26 Selon la Commission, la délégation de compétence en faveur des États membres pour la détermination des régions de production entraîne nécessairement l'octroi d'une marge d'appréciation considérable au profit des organes compétents de ces États. En tout état de cause, la République fédérale d'Allemagne aurait eu recours, en l'espèce, à un critère objectif, à savoir le territoire du Schleswig-Holstein.

27 A cet égard, il convient d'observer que, si, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement, chaque État membre doit élaborer un plan de régionalisation, qui servira de base au calcul de paiements compensatoires, indiquant les critères de détermination des différentes régions de production, il ressort clairement du paragraphe 3 du même article que le destinataire dudit plan de régionalisation est la Commission et que son objet est de permettre à cette dernière de s'assurer que chaque plan est fondé sur des critères objectifs appropriés et est conforme aux données disponibles.

28 S'agissant du plan de régionalisation allemand, il ressort des observations de la Commission qu'il lui a été transmis le 4 août 1992 par le ministre fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts, accompagné de 37 pages d'explications fournies par les Länder conformément à l'article 3, paragraphe 3, du règlement. Lors de l'examen dudit plan, la Commission s'est assurée qu'il répondait aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, et, en particulier, qu'il reposait sur des critères objectifs appropriés.

29 En outre, et ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 44 de ses conclusions, il convient de constater que le règlement ne contient aucune disposition imposant aux États membres d'énoncer, dans les textes nationaux d'application, les critères retenus pour la détermination du plan de régionalisation.

30 Dans ces conditions, il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n'impose pas aux États membres, lorsqu'ils déterminent les régions de production, d'indiquer dans les dispositions de mise en œuvre dudit règlement les critères retenus à cet effet.

Sur la seconde question

31 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement doit être interprété en ce sens qu'un État membre qui, conformément à l'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, troisième phrase, dudit règlement, n'a pas défini comme superficie de base régionale l'ensemble de son territoire national, mais les différentes parties de ce même territoire, peut désigner l'ensemble du territoire de chaque superficie de base régionale comme région de production ou si, dans certains cas, les caractéristiques structurelles spécifiques qui influencent les rendements imposent une classification complémentaire des superficies de base régionales en différentes régions de production.

32 S'agissant de la première partie de la question, il ressort tout d'abord clairement du système du règlement, ainsi que de ses objectifs, que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation pour définir les régions de production. L'exercice dudit pouvoir d'appréciation comporte, notamment, la possibilité pour les États membres de définir, conformément à l'article 2, paragraphe 2, du règlement, comme superficie de base régionale pour le calcul du paiement compensatoire leur territoire national ou les différentes parties de ce même territoire.

33 Ensuite, il convient de relever que les États membres, en vertu de l'article 3, paragraphes 3 et 4, sont tenus de fonder leur choix sur des critères objectifs appropriés et conformes aux données disponibles et qu'ils doivent s'assurer que leurs plans sont compatibles avec le rendement moyen dans l'État membre concerné.

34 Enfin, conformément à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, les régions de production qu'ils définissent ne doivent pas dépasser les frontières des superficies de base régionales visées à l'article 2, paragraphe 2, du règlement.

35 Or, il est incontestable que, lorsque, comme en l'espèce au principal, le critère administratif utilisé pour définir une région de production aboutit à la faire coïncider avec l'ensemble du territoire de la superficie de base régionale, son objectivité ne peut être mise en doute. De plus, le choix de cette désignation implique inévitablement que la région de production du Schleswig-Holstein ne peut pas déborder les frontières desdites superficies régionales.

36 S'agissant de la seconde partie de la question qui porte plus précisément sur le point de savoir si les caractéristiques structurelles spécifiques qui influencent les rendements exigent une classification complémentaire des superficies de base régionales en différentes régions de production en fonction, par exemple, de la fertilité du sol, le gouvernement allemand soutient qu'il n'était pas possible de procéder à une délimitation du Land du Schleswig-Holstein en fonction des espaces naturels en tenant compte dudit critère à cause de l'absence de critères juridiquement fondés.

37 M. Witt conteste cette information en prétendant qu'il existe également des statistiques fiables sur les rendements moyens à l'hectare des cultures arables dans

les différentes régions naturelles au cours des années de référence. A l'audience, M. Witt a produit des documents qui, selon lui, prouvent cette affirmation.

38 La Commission considère également que le calcul des rendements historiques présuppose l'existence de données statistiques fiables, mais observe que les rendements moyens indiqués dans le plan de régionalisation allemand correspondaient à celles dont elle disposait.

39 A cet égard, il y a lieu de constater que, comme la Commission l'a souligné lors de l'audience, les critères mentionnés à l'article 3, paragraphe 1, du règlement établissent le cadre juridique général pour déterminer les régions de production et que, dans la large marge d'appréciation dont ils disposent à cet égard, les États membres peuvent tenir compte d'autres critères, tels que la praticabilité administrative d'une solution ou l'homogénéité d'une région pour l'ensemble des cultures arables.

40 Quant à la disponibilité de données fiables, il convient de constater que, comme M. l'avocat général l'a relevé aux points 49 et 51 de ses conclusions, l'existence de telles statistiques ne contraint pas automatiquement l'État membre à procéder à un découpage du Land en différentes régions de production puisque le seul critère précis prévu par l'article 3, paragraphe 1, est que « Ces régions ne doivent pas déborder les frontières des superficies de bases régionales visées à l'article 2, paragraphe 2 ». Il en résulte que les statistiques produites par M. Witt lors de l'audience ne sont pas pertinentes aux fins de la réponse à la seconde question posée par la juridiction nationale.

41 Il convient dès lors de constater que l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement doit être interprété en ce sens qu'un État membre qui, conformément à l'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, troisième phrase, dudit règlement, n'a pas défini comme superficie de base régionale l'ensemble de son territoire national, mais

les différentes parties de ce même territoire, peut désigner l'ensemble du territoire de chaque superficie de base régionale comme région de production et que les caractéristiques structurelles spécifiques qui influencent les rendements n'imposent pas une classification complémentaire des superficies de base régionales en différentes régions de production.

Sur les dépens

42 Les frais exposés par le gouvernement allemand et par la Commission des Communautés européennes, qui ont 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 (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, par ordonnance du 27 octobre 1995, dit pour droit:

1) L'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, n'impose pas aux États membres, lorsqu'ils déterminent les régions de production, d'indiquer dans les dispositions de mise en œuvre dudit règlement les critères retenus à cet effet.

2) L'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1765/92 doit être interprété en ce sens qu'un État membre qui, conformément à l'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, troisième phrase, dudit règlement, n'a pas défini comme superficie de base régionale l'ensemble de son territoire national, mais les différentes parties de ce même territoire, peut désigner l'ensemble du territoire de chaque superficie de base régionale comme région de production et que les caractéristiques structurelles spécifiques qui influencent les rendements n'imposent pas une classification complémentaire des superficies de base régionales en différentes régions de production.

Ragnemalm Schintgen

Mancini Murray Hirsch

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 novembre 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

H. Ragnemalm