ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

28 février 2008 *

Dans l'affaire C-446/06,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (Pays-Bas), par décision du 13 octobre 2006, parvenue à la Cour le 31 octobre 2006, dans la procédure

A. G. Winkel

contre

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. A. Rosas, président de chambre, MM. U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh et M^me^ P. Lindh (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. Y. Bot,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour M. Winkel, par lui-même,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ H. G. Sevenster et C. M. Wissels, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et M^me^ A.-L. During, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. F. Erlbacher et M^me^ M. van Heezik, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 décembre 2007,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 3, sous f), du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 160, p. 21), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1512/2001 du Conseil, du 23 juillet 2001 (JO L 201, p. 1, ci-après le «règlement n° 1254/1999»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Winkel au Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, ci-après le «ministre de l'Agriculture»), au sujet du refus de ce dernier de lui accorder une prime à la vache allaitante pour certaines vaches au motif que celles-ci ne remplissaient pas les conditions requises par la législation nationale.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

Le règlement n° 1254/1999

3 L'article 3, sous f) et g), du règlement n° 1254/1999 définit respectivement les termes de «vache allaitante» et de «génisse» de la manière suivante:

«f) 'vache allaitante', une vache appartenant à une race à orientation 'viande' ou issue d'un croisement avec une de ces races et faisant partie d'un troupeau qui est destiné à l'élevage des veaux pour la production de viande;

g) 'génisse', un bovin femelle à partir de l'âge de huit mois, qui n'a pas encore vêlé.»

4 L'article 6, paragraphes 2, premier et cinquième alinéas, 3 et 7, du règlement nº 1254/1999 prévoit:

«2. La prime à la vache allaitante est octroyée à tout producteur:

[...]

à condition que ledit producteur détienne, pendant au moins six mois consécutifs à partir du jour du dépôt de la demande, un nombre de vaches allaitantes au moins égal à 60 % et un nombre de génisses au plus égal à 40 % de celui pour lequel la prime est demandée.

[...]

Pour déterminer le nombre d'animaux éligibles [...], il est établi si les vaches appartiennent à un troupeau allaitant ou à un troupeau laitier sur la base de la

quantité de référence individuelle, définie à l'article 16, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1255/1999, du 17 mai 1999, portant organisation commune du marché du lait et des produits laitiers [JO L 160, p. 48], et du rendement laitier moyen.

3. Le droit à la prime par producteur est limité par l'application d'un plafond individuel, défini à l'article 7.

[...]

7. La Commission arrête les modalités d'application du présent article, et notamment celles qui concernent la définition de la notion de vache allaitante visée à l'article 3, et détermine le rendement laitier moyen selon la procédure prévue à l'article 43.»

Le règlement (CE) nº 2342/1999

5 Le règlement (CE) nº 2342/1999 de la Commission, du 28 octobre 1999, établissant modalités d'application du règlement nº 1254/1999 en ce qui concerne le régime des primes (JO L 281, p. 30, ci-après le «règlement d'application»), précise la notion de «vaches à orientation 'viande'» à son article 14:

«Ne sont pas considérées comme vaches appartenant à une race à orientation 'viande' telle que visée à l'article 3, [sous] f), [...] du règlement (CE) nº 1254/1999, les vaches appartenant aux races bovines indiquées à l'annexe I du présent règlement.»

6 Aux termes de l'article 45 de ce règlement, les États membres prennent toutes les mesures appropriées nécessaires pour assurer la bonne application dudit règlement.

Le règlement (CE) n° 2419/2001

7 Le règlement (CE) n° 2419/2001 de la Commission, du 11 décembre 2001, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires établis par le règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil (JO L 327, p. 11), prévoit à son article 38 des réductions de l'aide demandée, voire des exclusions de cette aide, lorsque des contrôles font apparaître des irrégularités dans la demande d'aide.

8 L'article 41 de ce règlement permet, toutefois, de tenir compte de l'impact de circonstances naturelles telles que la mort d'un animal à la suite d'une maladie ou d'un accident dont l'exploitant ne peut être tenu pour responsable. L'article 48 dudit règlement prévoit, par ailleurs, la prise en compte de cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles.

La réglementation nationale

9 Le règlement sur les primes animales communautaires (Regeling dierlijke EG-premies), tel que modifié par la décision du 30 juillet 2002 (Stcrt. 2002, n° 143, p. 10, ci-après la «réglementation néerlandaise»), définit la notion de «vache allaitante» à son article 1er, sous p), dans des termes identiques à ceux de l'article 3, sous f), du règlement n° 1254/1999.

10 Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, sous d), de la réglementation néerlandaise, dans sa version applicable jusqu'au 2 juin 2003, une prime est accordée au producteur uniquement pour les vaches allaitantes qui, au cours de l'année concernée, ont vêlé au moins une fois et dont les veaux sont restés dans le troupeau au moins quatre mois après leur naissance.

11 À partir du 2 juin 2003, l'article 6, paragraphe 1, sous d), de la réglementation néerlandaise a été modifié comme suit:

«Une prime est accordée au producteur uniquement pour les vaches allaitantes qui ont vêlé au moins une fois au cours de la période qui commence à courir 20 mois avant la date d'ouverture de la période de demande concernée et se termine 4 mois complets après cette date, et dont les veaux sont restés dans le troupeau au moins 4 mois après leur naissance.»

Les faits au principal et les questions préjudicielles

12 M. Winkel a introduit des demandes de prime pour sept vaches allaitantes, au titre des années 2002 et 2003.

13 S'agissant de l'année 2002, le ministre de l'Agriculture a d'abord accepté la demande de M. Winkel en lui versant une prime d'environ 1 300 euros avant de revenir sur sa décision en lui réclamant le remboursement de ce montant, au motif que quatre des vaches concernées n'avaient pas allaité leurs veaux durant au moins quatre mois après leur naissance. Le ministre de l'Agriculture a également exclu M. Winkel du

bénéfice de l'aide sur le revenu à hauteur de près de 900 euros à valoir sur les aides à percevoir pour les années 2003 à 2005, en application de l'article 38 du règlement nº 2419/2001.

14 S'agissant de l'année 2003, le ministre de l'Agriculture a accordé à M. Winkel une prime d'environ 1 100 euros correspondant à six vaches allaitantes. La prime a été refusée pour une vache au motif qu'elle n'avait pas allaité son veau durant quatre mois après sa naissance.

15 M. Winkel a introduit des réclamations à l'encontre de la demande de remboursement de prime pour l'année 2002, de l'exclusion de l'aide sur le revenu au titre de la même année et du rejet de sa demande de prime concernant une vache en 2003. Le ministre de l'Agriculture a rejeté ces réclamations par une décision en date du 26 octobre 2004 à l'encontre de laquelle M. Winkel a introduit un recours devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven.

16 Cette juridiction mentionne que deux documents ont été produits devant elle par le ministre de l'Agriculture. Le premier est une note interprétative de la direction générale de l'agriculture de la Commission du 16 décembre 1999, dans laquelle cette dernière indique que les veaux des vaches allaitantes doivent demeurer auprès de leur mère sauf cas exceptionnels.

17 Le second document est un rapport du 3 juin 2002 de la même direction générale faisant état de vérifications effectuées par les autorités néerlandaises à la suite d'un contrôle des services de la Commission. Il y est indiqué que près de 25 % des veaux nés au cours de l'année 2000 et appartenant à des troupeaux destinés à l'élevage avaient quitté le troupeau au cours des quatre mois qui avaient suivi leur naissance. Les services de la Commission précisent que, hormis les cas exceptionnels dûment motivés, chaque veau devrait rester quatre mois en moyenne auprès de sa mère aux fins de l'attribution de la prime à la vache allaitante.

18 La juridiction de renvoi se demande toutefois si, en imposant des conditions relatives à la fréquence du vêlage et à la durée d'allaitement au niveau de chaque vache allaitante et non du troupeau dans son ensemble, un État membre n'introduit pas des exigences incompatibles avec la réglementation communautaire.

19 C'est dans ces conditions que le College van Beroep voor het bedrijfsleven a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Une réglementation qui, sur la base des pratiques habituelles dans le secteur de l'élevage, subordonne le droit à une prime à la vache allaitante à la condition que la vache ait vêlé au moins une fois au cours de la période qui commence à courir vingt mois avant la date d'ouverture de la période de demande et se termine quatre mois accomplis après cette date et que son veau ne soit pas retiré du troupeau concerné durant les quatre mois qui suivent sa naissance est-elle compatible avec l'article 3, initio et [sous] f), du règlement (CE) nº 1254/1999?

2) En cas de réponse négative à la première question, quels critères faut-il appliquer pour déterminer si le troupeau est destiné à l'élevage de veaux pour la production de viande et pour établir quelles vaches appartiennent à ce troupeau?»

Sur la première question

Remarques liminaires

20 Il ressort du dossier que les conditions applicables aux Pays-Bas pour bénéficier de la prime à la vache allaitante portent, d'une part, sur la fréquence du vêlage et, d'autre part, sur la durée de l'allaitement.

21 Au cours de la période concernée par la réclamation de M. Winkel, la condition relative à la fréquence du vêlage a changé. Jusqu'au 2 juin 2003, pour être qualifiées de vaches allaitantes, les vaches pour lesquelles une prime était demandée devaient avoir vêlé au moins une fois au cours de l'année concernée. À partir du 2 juin 2003, il suffisait que les vaches concernées aient vêlé une fois au cours d'une période définie de deux ans.

22 La condition relative à la durée d'allaitement n'a, en revanche, pas changé et prévoit que les veaux doivent être restés auprès de leur mère pendant une période de quatre mois après leur naissance.

23 Il y a donc lieu de comprendre la première question comme visant à savoir, en substance, si l'article 3, sous f), du règlement nº 1254/1999 s'oppose à une réglementation nationale qui subordonne le droit à la prime à la vache allaitante à des conditions conformes à des pratiques d'élevage habituelles prévoyant, d'une part, une certaine fréquence de vêlage et, d'autre part, que le veau ait été allaité par sa mère pendant une période de quatre mois après sa naissance.

Observations des parties

24 M. Winkel et la Commission soutiennent que l'article 3, sous f), du règlement nº 1254/1999 s'oppose à des conditions telles que celles prévues par la réglementation néerlandaise.

25 M. Winkel estime que la pratique d'élevage habituelle sur laquelle ces conditions sont fondées est floue et variable comme le démontre le changement intervenu dans la condition relative à la fréquence du vêlage.

26 La Commission considère, tout d'abord, que la définition figurant à cet article 3, sous f), est exhaustive et que les États membres ne pouvaient pas ajouter d'autres conditions. Ensuite, le caractère allaitant devrait être apprécié au niveau du troupeau dans son ensemble et non au niveau de chaque vache. Enfin, des conditions, telles que celles introduites dans la réglementation néerlandaise, empêcheraient de prendre en compte les cas exceptionnels où la durée d'allaitement ou la fréquence du vêlage n'ont pas pu être respectées.

27 Les gouvernements néerlandais et français présentent un avis contraire.

28 Le gouvernement néerlandais expose qu'il a introduit les conditions en cause, notamment celle relative à la durée d'allaitement, afin de tenir compte des critiques exprimées par les services de la Commission à la suite d'un contrôle effectué par ces derniers. De plus, ce gouvernement fait valoir que la condition d'allaitement n'empêche aucunement la prise en compte de cas exceptionnels, tels qu'un abattage d'urgence impliquant la mise à l'écart accidentelle d'un veau, conformément aux dispositions du règlement n° 2419/2001.

29 Le gouvernement français estime que, en l'absence de précision au niveau communautaire, il appartient aux États membres de définir la notion de vache faisant partie d'un troupeau destiné à l'élevage de veaux pour la production de viande, en respectant les objectifs de la réglementation communautaire. Les conditions prévues dans la réglementation néerlandaise seraient pleinement conformes à ceux-ci.

Réponse de la Cour

30 Afin de répondre à la question posée, il convient d'examiner le libellé des articles 3, sous f), et 6 du règlement n° 1254/1999, ainsi que l'article 14 du règlement d'application, à la lumière de l'objectif de ces règlements et du règlement n° 2419/2001 relatif au contrôle du versement des primes.

31 L'article 3, sous f), du règlement n° 1254/1999 définit la notion de «vache allaitante» par référence à deux critères. En vertu du premier de ces critères, la vache doit avoir une orientation «viande», déterminée par son appartenance à une race de cette orientation ou par son origine tirée d'un croisement avec une telle race. Le second critère requiert qu'elle fasse partie d'un troupeau destiné à l'élevage des veaux pour la production de viande.

32 L'article 6 de ce règlement détermine les conditions d'éligibilité à la prime à la vache allaitante et prévoit ainsi, à son paragraphe 2, une obligation pour le producteur de détenir un nombre de vaches allaitantes au moins égal à 60 % et un nombre de génisses au plus égal à 40 % de celui pour lequel la prime est demandée pendant une durée d'au moins six mois consécutifs à compter de cette demande.

33 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 47 de ses conclusions, cette disposition rend nécessaire de caractériser précisément ce qu'est une vache allaitante afin de la distinguer des autres vaches telles que les vaches laitières ou les génisses.

34 À cet égard, l'article 6, paragraphe 7, du règlement n° 1254/1999 confie à la Commission la tâche d'arrêter les modalités d'application du régime de prime prévu à cet article, et notamment de définir la notion de «vache allaitante» visée à l'article 3, sous f), de ce règlement.

35 La Commission a précisé, à l'article 14 du règlement d'application, quelles vaches ne sont pas considérées comme appartenant à une race à orientation «viande» au sens de cet article 3, sous f), tout en exigeant des États membres, à l'article 45 de ce règlement, qu'ils prennent toutes les mesures appropriées nécessaires pour assurer la bonne application de celui-ci.

36 Il y a lieu de constater que, à cet article 14, la Commission se borne à exclure de la notion de vache allaitante les vaches appartenant à certaines races bovines sans davantage préciser les contours de la notion aux fins de déterminer les conditions d'éligibilité à la prime. En particulier, la Commission n'indique pas les critères permettant de considérer qu'une vache fait partie d'un troupeau destiné à l'élevage de veaux pour la production de viande.

37 La Commission impose, en revanche, aux États membres la tâche d'adopter les mesures propres à assurer la bonne mise en œuvre du règlement d'application. C'est donc sur ces derniers que repose, au final, la charge de préciser, dans ce but, la notion de vaches allaitantes.

38 Il convient dès lors de vérifier si les États membres peuvent, aux fins de préciser cette notion, se référer aux pratiques habituelles d'élevage sur leur territoire.

39 À cet égard, il ressort des observations présentées à la Cour que les pratiques d'élevage varient d'un État membre à l'autre. Le gouvernement français soutient que, en France, la durée minimale d'allaitement d'un veau destiné à la production de viande est évaluée à quatre semaines. Le gouvernement néerlandais et la Commission déclarent que, aux Pays-Bas, la durée d'allaitement est en général de quatre mois.

40 Ainsi qu'il ressort du rapport du 3 juin 2002, mentionné au point 17 du présent arrêt, la direction générale de l'agriculture de la Commission s'est elle-même référée à ces pratiques reprochant aux autorités néerlandaises d'avoir considéré comme éligibles des vaches qui n'avaient pas allaité leurs veaux pendant au moins quatre mois conformément à la pratique habituelle dans cet État membre.

41 Il y a lieu de considérer que, en l'absence de définition précise de la notion de vaches allaitantes dans le règlement d'application aux fins de déterminer les conditions d'éligibilité à la prime, il est loisible aux États membres d'apporter ces précisions en se fondant sur les pratiques habituelles d'élevage sur leur territoire. L'application de conditions au niveau de chaque vache et non au niveau du troupeau dans son ensemble renforce par sa clarté la sécurité juridique et facilite le contrôle par les autorités nationales compétentes de la régularité des demandes de prime. Elle n'est donc pas, en principe, contraire aux règlements n^{os} 1254/1999 et 2419/2001 ni au règlement d'application.

42 Il convient, toutefois, de vérifier si des conditions telles que celles introduites dans la réglementation néerlandaise respectent l'objectif de ces règlements.

43 S'agissant de l'exigence d'un vêlage dans un délai déterminé, celle-ci vise à assurer que les vaches éligibles contribuent au maintien d'un troupeau destiné à l'élevage des veaux, condition nécessaire à la production de viande conformément à l'article 3, sous f), du règlement n° 1254/1999.

44 En ce qui concerne l'exigence du maintien des veaux dans le troupeau en vue d'assurer un allaitement d'une durée minimale, celle-ci a pour objet de garantir que le troupeau est bien destiné à la production de viande et non à la production de lait. En effet, ainsi que le gouvernement français l'a fait valoir, dans les troupeaux laitiers, par opposition aux troupeaux allaitants destinés à la production de viande, les veaux sont généralement séparés de leur mère et vendus dès la naissance afin d'améliorer l'efficacité de la production de lait.

45 Il s'ensuit que les conditions relatives à la fréquence du vêlage et à la durée d'allaitement basées sur les pratiques habituelles dans un État membre, telles que celles en cause dans l'affaire au principal, permettent de préciser la notion de vache allaitante aux fins de déterminer les conditions d'éligibilité à la prime et de contrôler que les demandes de prime concernent des animaux éligibles dans le respect des objectifs du règlement nº 1254/1999, du règlement d'application et du règlement nº 2419/2001.

46 L'adoption par les États membres de telles conditions peut ainsi constituer une précision utile à la mise en vigueur de la réglementation communautaire sans pour autant faire obstacle à la prise en compte de circonstances exceptionnelles prévues par cette réglementation.

47 À cet égard, le gouvernement néerlandais a souligné dans ses observations écrites que rien n'empêche les autorités nationales de déroger, notamment, à la condition de durée d'allaitement de quatre mois en raison de circonstances naturelles au sens de l'article 41 du règlement nº 2419/2001 ou de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 48 de ce règlement.

48 Par conséquent, la critique de la Commission selon laquelle l'application de telles conditions rend impossible la prise en compte de circonstances exceptionnelles, telle que le décès d'un veau peu de temps après sa naissance, n'apparaît pas fondée.

49 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 3, sous f), du règlement nº 1254/1999 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit à la prime à la vache allaitante à des conditions conformes à des pratiques d'élevage habituelles prévoyant, d'une part, une certaine fréquence de vêlage et, d'autre part, que le veau ait été allaité par sa mère pendant une période de quatre mois après sa naissance.

Sur la seconde question

50 Eu égard à la réponse donnée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question qui n'était posée que dans l'hypothèse où ledit article 3, sous f), s'opposerait à la fixation par un État membre de conditions de vêlage et de durée d'allaitement telles que celles prévues dans la réglementation néerlandaise.

Sur les dépens

51 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit:

L'article 3, sous f), du règlement (CE) nº 1254/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, tel que modifié par le règlement (CE) nº 1512/2001 du Conseil, du 23 juillet 2001, ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit à la prime à la vache allaitante à des conditions conformes à des pratiques d'élevage habituelles prévoyant, d'une part, une certaine fréquence de vêlage et, d'autre part, que le veau ait été allaité par sa mère pendant une période de quatre mois après sa naissance.

Signatures