

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 14 mars 2002 ¹

I — Introduction

1. Dans la présente procédure préjudicielle, l'Oberster Gerichtshof de la république d'Autriche a déféré des questions relatives à la validité et à l'interprétation du règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel² (ci-après le «règlement n° 2078/92»), ainsi que des questions relatives au remboursement des aides accordées sur la base de ce règlement. L'ensemble des six questions portent, entre autres, sur la question de savoir si le règlement n° 2078/92 est fondé sur la base juridique appropriée. D'autre part, il convient de déterminer si un agriculteur qui a obtenu, dans le cadre d'un programme national, des aides cofinancées sur la base du règlement n° 2078/92 peut invoquer, en cas de rem-

boursement des aides, le principe de la protection de la confiance légitime s'il n'était pas au courant des obligations à respecter.

II — Cadre juridique

A — Droit communautaire

2. Le règlement n° 2078/92 a été adopté — sur la base de l'article 42 du traité CE³ (devenu article 36 CE) et de l'article 43 du traité CE (devenu, après modification, article 37 CE) — dans le but, entre autres, de favoriser l'utilisation de pratiques de production agricole portant une diminution des effets polluants de l'agriculture, ce qui contribue également, par une réduction de la production, à un meilleur équilibre des marchés [voir l'article 1^{er}, sous a), du règlement]. De plus, il vise à limiter sensiblement l'utilisation des engrais ou des produits phytopharmaceutiques et à favo-

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 251, p. 85, modifié par l'annexe I — V. Agriculture — C. Structures agricoles et mesures d'accompagnement de la politique agricole commune — point 5 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume de Norvège, de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 129), qui a entre-temps été abrogé par l'article 55 du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO L 160, p. 80).

3 — Est applicable la version du traité CE telle que modifiée par l'Acte unique européen. C'est à cette version que nous nous référons par la suite.

riser les méthodes de production moins intensives⁴. À cet effet, il a été institué un «régime communautaire d'aides» cofinancées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Garantie», en tant que mesure d'accompagnement dans le contexte des organisations communes des marchés [voir l'article 1^{er} du règlement n° 2078/92].

3. L'article 2 (entre-temps abrogé⁵) du règlement n° 2078/92 disposait:

«1. Sous la condition des effets positifs sur l'environnement et l'espace naturel, le régime peut comprendre des aides aux exploitants agricoles qui s'engagent à:

- a) diminuer sensiblement l'utilisation d'engrais et/ou des produits phytopharmaceutiques ou à maintenir des diminutions déjà entreprises ou à introduire ou maintenir des méthodes de l'agriculture biologique;

[...]

4 — Voir également les considérants du règlement.

5 — Voir, à ce sujet, la référence citée à la note 2.

4. L'article 3 du règlement n° 2078/92 prévoyait que les États membres mettent en œuvre les programmes zonaux pluriannuels en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 1^{er}. Ces programmes devaient, entre autres, fixer les conditions d'octroi des aides ainsi que les mesures en vue d'une information adéquate des opérateurs agricoles et ruraux [voir notamment l'article 3, paragraphe 3, sous d) et f)].

5. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 2078/92, la Commission contrôlait les programmes pluriannuels présentés par les États membres en vue de déterminer leur conformité avec le règlement et décidait de leur approbation.

6. L'article 10 du règlement n° 2078/92 précisait que les États membres pouvaient prévoir des mesures d'aides supplémentaires pour autant que ces mesures soient conformes aux objectifs du présent règlement et aux articles 92 du traité CE (devenu, après modification, article 89 CE), 93 du traité CE et 94 du traité CE (devenus articles 88 CE et 89 CE).

7. En vertu de l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune⁶ (ci-après le «règlement

6 — JO L 94, p. 13, entre-temps abrogé par l'article 16 du règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 160, p. 103).

n° 729/70»), les États membres étaient tenus, conformément à leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives, de prendre les mesures nécessaires pour, entre autres, récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. Conformément au paragraphe 2 de cette disposition, à défaut de récupération totale, les conséquences financières devaient être en principe supportées par la Communauté; cela ne valait pas pour les irrégularités ou négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres.

B — Le programme autrichien d'aide pour une agriculture extensive, compatible avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (ÖPUL)

8. Pour mettre en œuvre le règlement n° 2078/92, le ministère fédéral autrichien de l'agriculture et de la Sylviculture a adopté la «directive dérogatoire relative au programme autrichien d'aide pour une agriculture extensive, compatible avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (ÖPUL)» (ci-après la «directive dérogatoire ÖPUL»). La Commission a approuvé le programme par décision du 7 juin 1995. La publication de la directive dérogatoire ÖPUL n'a été assurée que par une mention dans l'«*Amtsblatt zur Wiener Zeitung*»,

dans lequel il était indiqué qu'elle pouvait être consultée auprès du ministère fédéral de l'Agriculture et de la Sylviculture⁷.

9. La directive dérogatoire ÖPUL se compose d'une partie générale qui règle, entre autres, les conditions d'octroi communes, la liquidation de l'aide et le remboursement en cas de non-respect des conditions d'octroi (point 1.9 de la directive dérogatoire), et d'une partie consacrée aux mesures relatives aux conditions concrètes pour les différentes branches du programme. En outre, la directive comporte de nombreuses annexes, dont les annexes 3.5 et 3.6 contenant les directives pour la culture fruitière et vinicole intégrée et contrôlée.

10. Les directives telles que la directive dérogatoire ÖPUL ne sont pas, au regard du droit autrichien, des normes abstraites et générales, mais n'ont qu'une valeur de déclaration entre cocontractants, qui sont incluses lors de la conclusion du contrat.

III — Faits et procédure

11. Le 21 avril 1995, l'exploitant agricole Martin Huber, défendeur dans la procédure au principal (ci-après «le défendeur») a

⁷ — *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* du 1^{er} décembre 1995.

demandé une aide sur la base de la directive dérogatoire ÖPUL, qui lui a été accordée le 12 décembre 1995 par l'Agrarmarkt Austria, au nom et pour le compte de la république d'Autriche, requérante au principal (ci-après «la requérante»), pour un montant de 79 521 ATS. La directive dérogatoire ÖPUL n'a pas été envoyée au défendeur.

12. Lorsque le défendeur a reçu de l'Agrarmarkt Austria — une personne morale de droit public, instituée par le ministère fédéral de l'Agriculture et de la Sylviculture en tant qu'organisme liquidateur des aides dans le cadre de la directive dérogatoire ÖPUL — une lettre concernant le remboursement des aides, il a supposé qu'il avait commis une erreur et a proposé à l'Agrarmarkt Austria de rembourser en mensualités de 5 000 ATS. Le 13 mai 1998, le Finanzprokuratur, mandaté à cette fin par l'Agrarmarkt Austria, a ordonné au défendeur de payer la somme de 90 273 ATS (intérêts compris).

13. Par la suite, la requérante, représentée par le Finanzprokuratur, a réclamé par voie judiciaire le remboursement de 79 521 ATS, augmentés des intérêts échus depuis le 12 décembre 1995. Elle fondait sa prétention sur le fait que le défendeur avait violé la directive dérogatoire en ce qu'il aurait utilisé des produits phytopharmaceutiques non autorisés, à savoir les fongicides Euparen, Orthophaldan, Delan et Folit. D'après la requérante, le défendeur aurait également reconnu le droit au remboursement.

14. Le défendeur a demandé le rejet du recours et fait valoir qu'il n'aurait pas enfreint les directives, même s'il a finalement avoué avoir utilisé ces produits, et qu'il n'aurait pas reconnu être tenu au remboursement des aides. Concrètement, on lui aurait uniquement fait savoir qu'il ne devait pas utiliser des herbicides dans les cultures fruitières et viticoles; il n'aurait renoncé qu'à utiliser ces herbicides, mais pas les fongicides mentionnés par la requérante. Il affirme n'avoir pas pris d'autres engagements. Les directives n'auraient pas été jointes à la demande et n'auraient pas été portées à sa connaissance. Les formulations figurant dans la demande auraient été également imprécises, et ce par la faute de la requérante qui les a rédigées. Cette dernière aurait eu connaissance de l'utilisation des produits et aurait malgré tout versé l'aide. Selon le défendeur, son éventuel aveu serait imputable à une erreur provoquée par la requérante.

15. La juridiction statuant en première instance a rejeté le recours au motif que les directives de la requérante n'étaient pas opposables au défendeur et qu'il n'y avait pas d'aveu.

16. Le *Berufungsgericht* a accueilli le recours introduit par la requérante et a renvoyé l'affaire devant la juridiction de première instance. Il a nié l'existence d'un aveu, mais est parti de l'hypothèse que l'on ne voyait pas encore suffisamment clairement si les produits utilisés par le défendeur relevaient de la notion d'herbicide, ou quel

était le contenu précis des documents mis à la disposition de ce dernier. Selon le *Berufungsgericht*, les directives adoptées par la requérante ne faisaient pas partie du contrat, étant donné qu'elles n'avaient pas été rendues publiques, hormis une mention dans l'*Amtsblatt*. De même, le renvoi aux obligations n'était pas suffisamment clair, affirme-t-il.

17. Le *Berufungsgericht* a autorisé le pourvoi devant l'*Oberster Gerichtshof* au motif qu'il n'y avait pas de jurisprudence relative à la question de la validité des directives nationales adoptées sur la base d'un règlement communautaire.

IV — Demande de décision à titre préjudiciel

18. L'*Oberster Gerichtshof* a saisi la Cour de justice des questions préjudicielles suivantes:

- «1) Le règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (JO L 215, du 30 juillet 1992, p. 85) a-t-il été régulièrement adopté?
- 2) Une décision relative à l'approbation d'un programme, adopté en application de l'article 7 du règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, vise-t-elle également le contenu du programme que les États membres ont soumis pour approbation?
- 3) Doit-on également considérer comme destinataires de cette décision les agriculteurs qui demandent une aide dans le cadre de ce programme et la forme d'information choisie, notamment l'obligation des États membres d'informer correctement les agriculteurs, est-elle suffisante pour assurer le caractère contraignant de la décision vis-à-vis de ces derniers et pour rendre nuls les contrats qui vont en sens contraire?
- 4) Indépendamment du contenu du programme approuvé par la Commission au sens du règlement (CEE) n° 2078/92, un agriculteur peut-il en l'espèce se fier aux déclarations des organes administratifs des États membres, selon lesquelles ce programme interdit un remboursement?
- 5) Dans le cadre du règlement (CEE) n° 2078/92, est-il loisible aux États membres de mettre en œuvre le pro-

gramme au sens du présent règlement par des mesures relevant du droit privé (contrats) ou par des formes d'action de l'autorité publique?

n° 2078/92 est valable bien qu'il ait été adopté sur la base des articles 42 et 43 du traité et non pas sur la base de l'article 130 S du traité CE (devenu, après modification, article 175 CE) — en dépit des objectifs environnementaux poursuivis par cet article.

- 6) Pour déterminer si les limites posées au remboursement pour des motifs pris de la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique sont compatibles avec les intérêts du droit communautaire, doit-on examiner uniquement la forme d'action concernée, ou également les possibilités de remboursement existant dans d'autres formes d'actions, particulièrement respectueuses de l'intérêt communautaire?»

1) Arguments des parties

21. Toutes les parties considèrent que l'article 43 du traité constitue la base juridique appropriée et reconnaissent la validité du règlement n° 2078/92.

19. La république d'Autriche, en tant que requérante représentée par le Finanzprokurator, le défendeur Martin Huber, la Commission et le Conseil (sur la première question uniquement), ainsi que la république d'Autriche, en sa qualité d'État membre, ont déposé devant la Cour des observations sur les questions déferées.

22. Le Conseil et la Commission font valoir que, d'après une jurisprudence constante de la Cour de justice, le choix de la base juridique doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, au rang desquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte. Ils concluent, à la lumière du contenu du règlement n° 2078/92 et des objectifs du régime communautaire des aides mentionnés à son article 1^{er}, premier alinéa, ainsi qu'à la lumière des mesures prévues par le règlement pour atteindre les objectifs visés à l'article 1^{er}, deuxième alinéa, que le règlement relève de la politique agricole commune.

V — Appréciation juridique

A — *Sur la première question*

20. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si le règlement

23. Le règlement vise à réaliser les objectifs de l'article 39 du traité CE (devenu

article 33 CE), ainsi que cela ressort, notamment, des premier, cinquième et douzième considérants. D'après ces considérants, les mesures structurelles de la directive devaient régler la situation de surproduction et de surexploitation des ressources naturelles prévalant dans l'agriculture européenne. La préférence donnée aux méthodes de production moins intensives et non polluantes a pour but, selon le Conseil et la Commission, notamment dans une situation de surproduction importante, la rationalisation de la production agricole et la garantie d'un emploi optimal des facteurs de production [article 39, paragraphe 1, sous a), du traité CE] ainsi que la stabilisation des marchés [article 39, paragraphe 1, sous c), du traité CE].

24. Le Conseil et la Commission affirment que de telles mesures contribuent à une réduction de l'offre de produits agricoles et à une amélioration de leur qualité. Ce faisant, elles favoriseraient l'adéquation de l'offre de produits agricoles à la demande. La compensation des pertes de revenus dues à une réduction de la production et à une augmentation des coûts de production contribuerait, selon le Conseil et la Commission, à garantir à la population agricole un niveau de vie équitable [article 39, sous b), du traité CE].

25. De plus, la Commission mentionne l'objectif visé à l'article 1^{er}, premier alinéa, premier tiret, du règlement n° 2078/92, à savoir «accompagner les changements prévus dans le contexte des organisations communes de marchés». Les mesures pré-

vues à l'article 1^{er}, deuxième alinéa, sous a) à g), concernent neuf méthodes de production, allant de l'extensification au retrait des terres; d'après la Commission, ces mesures comporteraient certes un élément environnemental, mais elles auraient avant tout un impact sur la pratique de production agricole et sur les méthodes agricoles et poursuivraient, par conséquent, essentiellement des objectifs de politique agricole.

26. Le Conseil et la Commission sont d'avis que le fait qu'une mesure de droit communautaire poursuive, outre les objectifs de la politique agricole commune, également la protection de l'environnement, n'a aucune influence déterminante sur la base juridique. La «clause d'intégration» figurant à l'article 130 R, paragraphe 2, deuxième phrase, du traité CE, telle que modifiée par l'Acte unique européen — figurant désormais de manière plus apparente à l'article 6 CE — impose que les exigences en matière de protection de l'environnement soient intégrées dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques de la Communauté. De cette manière, de nombreuses mesures relevant d'autres domaines politiques contribueraient, selon le Conseil et la Commission, à la protection de l'environnement sans qu'il soit nécessaire que ces mesures soient fondées, pour ce seul motif, sur l'article 130 S du traité.

27. D'ailleurs, affirment le Conseil et la Commission l'introduction de l'article 130 S du traité par l'Acte unique européen

laisserait entières les compétences que la Communauté détenait en vertu d'autres dispositions du traité CE, parmi lesquelles l'article 43 du traité⁸.

28. Le Conseil ajoute que, dans un cas seulement, la Cour de justice aurait déclaré que les mesures auraient dû être fondées sur l'article 130 S au lieu de l'article 43⁹. Les mesures de protection de la forêt, en cause à l'époque, poursuivaient, selon la Cour, en premier lieu des objectifs environnementaux et portaient essentiellement sur des produits qui n'étaient pas mentionnés à l'annexe II du traité CE. Selon le Conseil, le règlement n° 2078/92 applicable en l'espèce se distinguerait fondamentalement des règlements qui avaient fait l'objet de l'arrêt précité. Le Conseil affirme qu'il n'existerait pas de situation exceptionnelle correspondante qui autoriserait à conclure que les articles 42 et 43 ne constituaient pas la base juridique adéquate pour le règlement.

2) Appréciation

29. Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte ne dépend pas uniquement des objectifs que les mesures doivent poursuivre selon l'ins-

titution. Au contraire, la base juridique appropriée doit être déterminée au moyen d'éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, notamment le but et le contenu de l'acte¹⁰. Lorsqu'une mesure poursuit plus d'un objectif, c'est l'objectif principal qui est pertinent pour déterminer la base juridique appropriée¹¹. Ce n'est que lorsque aucun objectif ne semble prioritaire que l'on peut utiliser exceptionnellement deux bases juridiques en même temps¹².

30. Par conséquent, c'est au regard du traité CE, dans sa version applicable à la date d'adoption du règlement n° 2078/92, qu'il convient d'examiner si ce dernier a été fondé à juste titre sur les articles 42 et 43 du traité — la base de l'habilitation étant précisément mentionnée à l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité — ou si c'est plutôt l'article 130 S du traité qui aurait été la base juridique appropriée. Enfin, on pourrait encore imaginer que ces deux dispositions auraient dû être utilisées en même temps.

31. Il ressort des dispositions du règlement n° 2078/92 que le règlement poursuit, en partie, des objectifs de politique agricole et, en partie, des objectifs environnementaux.

8 — À cet égard, le Conseil cite l'arrêt du 24 novembre 1993, *Mondiet* (C-405/92, Rec. p. I-6133).

9 — Arrêt du 25 février 1999, *Parlement/Conseil* (C-164/97 et C-165/97, Rec. p. I-1139).

10 — Arrêts du 11 juin 1991, *Commission/Conseil*, dit «Dioxyde de titane» (C-300/89, Rec. p. I-2867, point 10), ainsi que du 4 avril 2000, *Commission/Conseil* (C-269/97, Rec. p. I-2257, point 43).

11 — Arrêt *Parlement/Conseil* (cité note 9, point 14 ainsi que les références qui y sont mentionnées), ainsi que l'avis 2/00 du 6 décembre 2001 (Rec. p. I-9713, point 23).

12 — Avis 2/00, cité note 11, point 23.

Dans un tel cas, il faut examiner, à la lumière de la disposition de la base juridique appropriée, quel domaine politique est principalement visé par les mesures en cause et quel domaine n'est visé qu'accessoirement ou indirectement.

32. S'applique au rapport entre la politique agricole commune et la politique en matière d'environnement le principe selon lequel il ne faut accorder ni à l'une ni à l'autre politique une priorité générale¹³. Étant donné que, en vertu de l'article 130 R, paragraphe 2, deuxième phrase, du traité, «les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté», une mesure ne saurait relever de l'environnement notamment du seul fait qu'elle tient compte de ces exigences¹⁴.

33. Selon une jurisprudence constante, les articles 130 R et 130 S du traité confèrent à la Communauté uniquement la compétence pour prendre des mesures spécifiques en matière d'environnement. Ces articles laissent cependant entières les compétences que la Communauté détient en vertu d'autres dispositions du traité, même si les mesures correspondantes poursuivent en même temps des objectifs de politique environnementale¹⁵.

34. En revanche, l'article 43 du traité CE constitue la base juridique appropriée pour toute réglementation concernant la production et la commercialisation des produits agricoles énumérés à l'annexe II du traité (désormais annexe I du traité CE dans la version du traité d'Amsterdam), qui contribue à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la politique agricole commune visé à l'article 39 du traité¹⁶.

35. L'objectif principal des mesures de soutien prévues par le règlement n° 2078/92 est la régulation de la production des produits agricoles au sens de l'annexe II du traité, ainsi que le déclarent à juste titre la Commission et le Conseil. Il faut encourager la population agricole à passer à une exploitation extensive et à produire moins de produits de meilleure qualité. Par ailleurs, les réglementations en matière d'aides compensent les possibles pertes financières.

36. Les formes de production encouragées sont également moins polluantes qu'une exploitation intensive. Il s'agit toutefois d'un objectif accessoire des mesures. Le règlement poursuit essentiellement des objectifs de politique agricole et tient compte, dans le même temps, de la protection de l'environnement, ainsi que le prescrit l'article 130 R du traité, dans le cadre

13 — Arrêts du 29 mars 1990, Grèce/Conseil (C-62/88, Rec. p. I-1527, point 20), et arrêt Parlement/Conseil (cité note 9, point 15).

14 — Arrêt Mondiet (cité à la note 8, point 27) et arrêt Dioxyde de titane (cité note 10, point 22).

15 — Arrêt Mondiet (cité note 8, point 26).

16 — Arrêts du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (68/86, Rec. p. 855, point 14), du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission (C-180/96, Rec. p. I-2265, point 133), ainsi que l'arrêt Commission/Conseil (cité note 10, point 47).

de la politique agricole commune. Ce faisant, c'est à juste titre que le Conseil a fondé le règlement sur l'article 43 du traité.

37. Étant donné que l'objectif de politique agricole est prioritaire, il n'est pas nécessaire d'examiner plus en avant si, outre l'article 43 du traité, il aurait encore fallu utiliser l'article 130 S du traité.

38. Par conséquent, il convient de répondre à la première question préjudicielle que les articles 42 et 43 du traité constituent la base juridique appropriée pour adopter le règlement n° 2078/92, de sorte que, à cet égard, il n'y a aucun doute quant à la validité du règlement n° 2078/92.

B — *Sur les questions 2 à 5*

1) Remarque préliminaire sur la compétence de la Cour de justice

39. Ainsi que le souligne la Cour de justice dans une jurisprudence constante, il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier

la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour¹⁷. Toutefois, la Cour de justice n'est pas compétente pour répondre à une question lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation d'une règle communautaire, demandée par la juridiction de renvoi, n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, ou lorsque le problème est de nature hypothétique¹⁸.

40. Bien qu'aucune des parties n'ait contesté la compétence de la Cour de justice pour répondre aux questions 2 à 5, il y a cependant lieu de vérifier si ces questions ne soulèvent pas en fait un problème de nature hypothétique au sens de la jurisprudence citée.

41. Les questions 2 à 5 concernent l'interprétation du règlement n° 2078/92, ainsi que des principes juridiques généraux. Elles sont liées aux questions de fait suivantes. Le défendeur a utilisé des fongicides, ce qui n'était pas autorisé par la directive dérogoratoire ÔPUL. On ne voit toutefois pas bien si cette condition a été effectivement imposée au défendeur dans le contrat d'aide. La juridiction de renvoi semble supposer que les juridictions nationales peuvent laisser de côté l'éclaircissement de cette circonstance, si l'on peut opposer au défendeur la directive dérogoratoire ÔPUL, indépendamment de son inclusion dans le contrat, en sa

17 — Voir arrêts du 13 juillet 2000, *Idéal tourisme* (C-36/99, Rec. p. I-6049, point 20), et du 15 décembre 1995, *Bosman* (Rec. p. I-4921, point 59).

18 — Arrêts *Idéal tourisme* (cité note 17, point 20), et *Bosman* (cité note 17, point 61).

qualité, affirme la juridiction nationale, de droit communautaire directement applicable. Par conséquent, par les deuxième et troisième questions, elle cherche à savoir si le programme national, en vertu de son approbation, s'est transformé quasiment en acte de droit communautaire, dont les destinataires sont les agriculteurs bénéficiaires.

42. Par les questions 4 à 6, l'Oberster Gerichtshof cherche à préciser différents aspects du principe de la protection de la confiance légitime en cas de remboursement d'aides dans le domaine agricole. Finalement, ces questions sont également en rapport avec l'utilisation par le défendeur de produits phytopharmaceutiques non autorisés. En effet, ce dernier fait valoir qu'il se serait fié aux informations des autorités autrichiennes figurant dans la demande, dont on n'aurait pas pu déduire, selon lui, l'interdiction d'utilisation des fongicides.

43. Le Finanzprokurator, en tant que représentant de la requérante au principal, a fait observer, dans ses observations écrites devant la Cour de justice, que ce n'est pas uniquement par l'utilisation des fongicides que le défendeur a violé les conditions d'octroi, mais également par le fait qu'il a mis un terme à l'exploitation des terres faisant l'objet d'un soutien avant l'expiration de la période de cinq ans. À ce propos, il soumet les lettres de l'Agrarmarkt Austria du 30 avril 1996, sur lesquelles le défen-

deur aurait noté (sans indiquer la date) qu'il avait mis un terme à la culture fruitière et vinicole faisant l'objet d'une mesure de soutien.

44. Dans la procédure orale, le défendeur a fait valoir qu'une violation de l'obligation d'exploitation de cinq ans n'avait pas été invoquée dans le litige au principal et que, par conséquent, elle ne pouvait faire l'objet de la procédure devant la Cour de justice. En effet, ni l'ordonnance de renvoi ni les extraits du dossier du litige au principal transmis par l'Oberster Gerichtshof n'indiquent que cette circonstance a été examinée par les juridictions nationales.

45. La durée minimale d'exploitation ne découle toutefois pas uniquement de la directive dérogatoire ÖPUL (point 1.4.2). C'est avant tout l'article 4, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 2078/92 qui comporte également lui-même cette disposition.

46. À supposer que les faits avancés par le Finanzprokurator soient exacts et que l'on puisse encore les invoquer dans le litige au principal¹⁹, l'utilisation de produits phytopharmaceutiques non autorisés et les ques-

19 — Dans la mesure où les règles de procédure nationales interdisent d'invoquer de tels faits, il faudrait examiner dans quelle mesure cela est compatible avec les principes établis par la Cour dans les arrêts du 14 décembre 1995, Van Schijndel (C-430/93 et C-431/93, Rec. p. I-4705, points 19 à 22), et du 14 décembre 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599, notamment points 12 à 14 et 21).

tions juridiques qui se posent dans le cadre de l'appréciation de ces faits seraient par conséquent sans importance pour trancher le litige au principal. Les deuxième et troisième questions étaient superflues ne serait-ce que parce que, dans le cas examiné, il y avait non seulement violation de la directive dérogatoire ÖPUL, mais également violation du règlement n° 2078/92 lui-même, qui est directement applicable dans tous les États membres.

47. En toute hypothèse, les quatrième, cinquième et sixième questions, qui portent plutôt, de manière générale, sur la légalité de certains types d'action en cas d'octroi et de remboursement d'aides agricoles, ainsi que sur le principe de la protection de la confiance légitime, pourraient encore avoir de l'importance. En cas de violation claire des exigences minimales du règlement n° 2078/92, on peut toutefois difficilement imaginer des motifs qui excluraient une obligation de rembourser les aides²⁰, quelle que soit la forme d'action que les autorités nationales appliquent en cas d'octroi ou de remboursement de l'aide.

48. En dépit de cette situation, la Cour ne devrait pas laisser les questions sans réponse. Étant donné que la violation de l'obligation d'exploitation de cinq ans n'a pas été établie par la juridiction de renvoi,

la Cour ne saurait considérer, dans la procédure préjudicielle, cette circonstance comme établie. En effet, selon une jurisprudence constante, la Cour déclare:

«en vertu de l'article 177 du traité, fondé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, celle-ci est uniquement habilitée à se prononcer sur l'interprétation ou la validité d'un texte communautaire, à partir des faits qui lui sont indiqués par la juridiction nationale [...]»²¹.

49. Certes, pour interpréter et compléter la demande de décision préjudicielle, la Cour peut se référer à ce que les parties ont avancé dans le cadre de la procédure préjudicielle²². Toutefois, sur la base de ces observations, elle ne saurait constater de nouveaux faits qui feraient apparaître le litige au principal dans une lumière tout à fait différente²³.

50. Enfin, il faut prendre en considération le fait que la circonstance avancée pour la première fois devant la Cour pourrait peut-être, en vertu des règles de procédure nationales, dans la mesure où celles-ci sont

21 — Arrêt du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, Rec. p. I-5613, point 31).

22 — Voir, par exemple, arrêt du 21 septembre 1999, Albany (C-67/96, Rec. p. I-5751, points 43 et 44).

23 — Voir arrêt WWF e.a. (cité note 21, point 31). La Cour a refusé, dans cette affaire, de tenir compte de la circonstance que les faits communiqués par la juridiction nationale ont été contestés par une partie devant la Cour.

20 — Voir, à ce propos, point 137 ci-après.

conformes au droit communautaire²⁴, ne plus du tout être invoquée. La procédure devant la juridiction de renvoi a en effet déjà été précédée de deux instances, sans que la requérante ait invoqué le non-respect de la période minimale d'exploitation. S'il était interdit à cette dernière d'invoquer cette circonstance, elle ne pourrait fonder sa demande de remboursement que sur l'utilisation de produits phytopharmaceutiques non autorisés.

51. Étant donné qu'il n'est donc pas établi avec certitude que les problèmes soulevés dans les questions 2 à 5 sont de nature hypothétique et qu'ils n'ont manifestement aucune importance pour trancher le litige au principal, la Cour est compétente pour y répondre.

2) Sur la deuxième question

52. Par la deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si une décision portant sur l'approbation d'un programme en vertu de l'article 7 du règlement n° 2078/92 vise également le contenu du programme présenté par les États membres pour approbation.

53. Ainsi que cela ressort des explications de la juridiction de renvoi, se cache derrière

cette question la thèse selon laquelle la directive dérogatoire ÖPUL, via l'approbation de la Commission en application du règlement n° 2078/92, aurait pu se transformer elle-même en acte communautaire. En raison de la primauté du programme en sa qualité de droit communautaire, les contrats d'aide qui s'en écarteraient seraient nuls, dans la mesure où la forme de publication de cet «acte communautaire» suffisait pour lui conférer une force obligatoire vis-à-vis des exploitants agricoles.

a) Arguments des parties

54. Il y a un large consensus entre les parties qui ont présenté des observations sur ce point quant à la réponse à apporter à cette question. Il est généralement supposé que la décision de la Commission en application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 2078/92 englobe la constatation de la compatibilité du contenu du programme national avec les dispositions de droit communautaire. La Commission souligne notamment que l'approbation ne vise que les parties pertinentes du programme.

55. Aucune des parties ne partage l'opinion selon laquelle la directive dérogatoire ÖPUL se serait elle-même transformée en droit communautaire en vertu de la probation de la Commission.

²⁴ — Voir la jurisprudence citée note 19.

b) Appréciation

56. Le droit national et le droit communautaire constituent des ordres juridiques distincts, pour lesquels différents législateurs sont compétents. La Commission ne pourrait accueillir des dispositions nationales dans un acte juridique de la Communauté et, ce faisant, fonder ces dispositions sur le traité CE que si elle y a été habilitée. Dans le domaine de l'agriculture, l'article 43 du traité CE confère directement au seul Conseil le pouvoir de légiférer. Ainsi, une éventuelle habilitation de la Commission ne pourrait découler que du droit dérivé applicable, en l'espèce le règlement n° 2078/92.

57. D'après le texte clair de l'article 7, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 2078/92, la Commission examine les programmes nationaux afin de déterminer leur conformité avec le règlement, la nature des actions cofinancées et le montant de leur financement et décide de leur approbation. On ne trouve aucun élément indiquant que la Commission peut adopter les projets de programme présentés par les États membres en tant qu'actes juridiques communautaires.

58. Conformément à cela, la Commission a également fait usage de ses pouvoirs dans la décision du 7 juillet 1995. À l'article 1^{er} de la décision, elle approuve la directive

dérogatoire ÖPUL. À l'article 3, elle précise que l'approbation ne vise que les dispositions du programme qui sont importantes pour la compatibilité du programme avec le règlement et pour l'éligibilité des mesures. Il ne ressort pas de la décision qu'elle transforme la directive dérogatoire ÖPUL en droit communautaire.

59. Il n'est pas inhabituel en droit communautaire qu'une mesure nationale soit approuvée par la Commission sans toutefois perdre ainsi son caractère de droit national. En vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité CE, les nouvelles aides d'État doivent être approuvées. La Commission peut soumettre cette approbation au respect de conditions et d'obligations. Il était également question de telles conditions, par exemple, dans l'affaire *British Airways/Commission*²⁵, que la juridiction de renvoi a mentionnée. Toutefois, dans cette affaire, il n'est précisément pas question de conditions d'octroi de l'aide prévues par le droit national, mais de conditions posées par la Commission et qui font partie de la décision d'approbation adressée à l'État membre, ainsi que le soulignait à juste titre le gouvernement autrichien. Ce faisant, le régime d'aide national n'est pas transformé en droit communautaire par la décision de la Commission.

60. Il n'est pas rare non plus que les dispositions de droit communautaire soient transposées par le droit national sans que

25 — Arrêt du 25 juin 1998 (T-371/94 et T-394/94, Rec. p. II-2405, point 290).

l'acte de transposition national acquiert, de ce fait, lui-même la qualité de droit communautaire sous quelque forme que ce soit. L'instrument de la directive se fonde plutôt sur la séparation des ordres juridiques de la Communauté et des États membres.

61. D'ailleurs, la portée limitée de l'examen de la Commission constitue un autre argument militant contre une transformation du programme national en droit communautaire. Étant donné que la Commission n'examine la conformité du programme national avec le règlement n° 2078/92 que sur la base de trois critères déterminés, la décision d'approbation de la Commission ne pourrait transformer en droit communautaire que la partie du programme qu'elle a examinée. Cette transformation limitée aurait pour conséquence que le programme serait une sorte d'« hermaphrodite juridique », à savoir en partie du droit communautaire et en partie du droit national, ce qui entraînerait une insécurité juridique insupportable.

62. Ainsi, la directive dérogatoire ÖPUL ne s'est pas elle-même transformée en droit communautaire. Ce faisant, lui fait également défaut l'effet d'un acte juridique communautaire, notamment la primauté par rapport aux dispositions juridiques nationales. Il appartient au droit national de déterminer les conséquences de divergences par rapport à la directive en cas de conclusion d'un contrat d'aide de droit privé. Toutefois, il faut tenir compte des

objectifs et des dispositions du règlement n° 2078/92 lorsque l'on interprète et applique les dispositions nationales, ainsi que nous devons encore l'examiner²⁶.

63. Par conséquent, il convient de répondre à la deuxième question que l'approbation par la Commission d'un programme national en application de l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 2078/92 concerne les parties du programme qui ont une importance pour leur appréciation au regard de l'article 7, paragraphe 2, du règlement. Cependant, un programme n'est pas lui-même transformé en acte juridique communautaire par l'approbation.

3) Sur la troisième question

64. Par la troisième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir s'il faut également considérer comme destinataires de la décision d'approbation de la Commission les agriculteurs qui ont demandé une aide en vertu de ce programme, et si la forme de publication choisie à cet effet, notamment l'obligation des États membres d'informer de manière adéquate les agriculteurs, est suffisante pour assurer le caractère obligatoire de la décision vis-à-vis de ces derniers et pour rendre nuls les contrats d'aide contraires.

26 — Voir ci-après, points 135 et suiv.

65. Certes, la juridiction de renvoi ne pose pas expressément cette question pour le cas où la directive dérogatoire ÖPUL serait elle-même devenue une partie de l'ordre juridique communautaire en vertu de la décision d'approbation de la Commission. Toutefois, cette question n'aurait de sens que dans cette hypothèse.

66. Ainsi que nous l'avons déjà constaté dans le cadre de la deuxième question, la directive dérogatoire ÖPUL n'a pas été transformée en droit communautaire par l'approbation de la Commission. Si une mesure concrète de soutien s'écarte des dispositions de la directive dérogatoire, les conséquences à en tirer ne découlent pas de la décision de la Commission, mais, en premier lieu, du droit national. Par conséquent, il importe peu qu'il faille considérer le défendeur comme destinataire de la décision de la Commission.

67. De même, la question de savoir si la directive dérogatoire ÖPUL a été publiée d'une manière opposable au défendeur est réglée par le droit national. En toute hypothèse, on pourrait considérer si l'on peut déduire de l'article 3, paragraphe 3, sous f), du règlement n° 2078/82 des règles relatives à la publication. D'après cette disposition, le programme doit prévoir des mesures en vue d'une information adéquate des cercles intéressés. L'objet de cette disposition est de garantir une information générale des personnes concernées. En revanche, cette disposition n'établit pas de règles concrètes relatives à l'inclusion des

conditions d'octroi dans les contrats d'aide concrets. Dans cette mesure, seules les règles de procédure nationales importent.

68. Compte tenu de la réponse apportée à la deuxième question, il n'est pas nécessaire de répondre à la troisième question.

4) Sur la cinquième question

69. Étant donné que la réponse à la quatrième question dépend des réponses apportées aux cinquième et sixième questions, nous examinerons tout d'abord les cinquième et sixième questions.

70. Par la cinquième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, dans le cadre du règlement n° 2078/92, les États membres sont libres de mettre en œuvre le programme au sens du présent règlement par des mesures relevant du droit privé (contrats) ou par des formes d'action de l'autorité publique.

a) Arguments des parties

71. Le défendeur, le gouvernement autrichien, auquel s'associe le Finanzprokura-

tur, et la Commission sont d'accord pour déclarer que les États membres sont libres de choisir le type d'acte pour mettre en œuvre le programme. Le règlement lui-même ne prescrit aucun type d'acte — conformément au principe de subsidiarité.

72. La république d'Autriche fait observer que la forme juridique choisie ne peut rendre pratiquement impossible la mise en œuvre du programme et que l'on ne peut faire aucune distinction par rapport aux procédures ayant pour objet des faits similaires, mais purement nationaux.

73. D'après la Commission, les contrats de droit privé conclus entre l'État membre et le bénéficiaire en vue de la transposition du programme structurel semblent appropriés. Le pouvoir des États membres de choisir la forme juridique ne serait limité que lorsque le contenu d'une mesure prévue par le programme national, comme la mise en œuvre de dispositions pénales ou prohibitives, nécessite une action de l'autorité publique.

b) Appréciation

74. Dans la mesure où le droit communautaire, y compris ses principes généraux, ne comporte aucune disposition, les autorités nationales compétentes, lorsqu'elles met-

tent en œuvre une réglementation communautaire, notamment aussi dans le cadre de la politique agricole commune, appliquent, selon une jurisprudence constante de la Cour, les dispositions de forme et de fond de leur droit national²⁷.

75. Cependant, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, le recours aux règles nationales n'est possible que dans la mesure nécessaire à l'exécution des dispositions du droit communautaire et pour autant que l'application de ces règles nationales ne porte pas atteinte à la portée et à l'efficacité de ce droit communautaire, y compris les principes généraux de celui-ci²⁸. L'application du droit national ne doit pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'application de la réglementation communautaire et ne doit pas entraîner une discrimination par rapport aux procédures visant à trancher des litiges du même type, mais purement nationaux²⁹.

76. Étant donné que le règlement n° 2078/92 ne comporte aucune règle de procédure, il convient d'appliquer les dispositions nationales pertinentes aux fins de la mise en œuvre de la directive dérogatoire ÔPUL. Ce faisant, la république d'Autriche est en principe libre de mettre en œuvre le programme au moyen de mesures de droit privé (contrats).

27 — Arrêts du 9 octobre 2001, *Flemmer e.a.* (C-80/99, C-81/99 et C-82/99, Rec. p. I-7211, point 55), et du 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor e.a.* (205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, point 17).

28 — Arrêt *Flemmer e.a.* (cité note 27, point 55); voir aussi arrêt du 6 mai 1982, *BayWa e.a.* (146/81, 192/81 et 193/81, Rec. p. 1503, point 29).

29 — Arrêts du 6 juillet 1998, *Oelmühle et Schmidt Söhne* (C-298/96, Rec. p. I-4767, point 19), et *Deutsche Milchkontor e.a.* (cité note 27, point 19).

77. La juridiction de renvoi a déclaré que, dans des procédures de même type en Autriche, on recourait également à des actes de droit privé. On ne voit pas d'élément indiquant que la mise en œuvre des programmes en vertu du règlement n° 2078/92 serait rendue pratiquement impossible ou excessivement difficile par le recours à un acte de droit privé.

78. Les doutes de la juridiction nationale semblent plutôt porter sur le fait que le remboursement, le cas échéant, des aides dépend de la forme juridique retenue pour leur octroi. Le remboursement des aides, qui ont été octroyées par un contrat de droit privé, semble, selon le droit national, être plus difficile que le remboursement d'aides octroyées par un acte public.

79. S'il existe des dispositions nationales qui rendent pratiquement impossible ou considérablement plus difficile le remboursement d'aides octroyées sur la base du droit privé, cela n'aurait pas nécessairement pour conséquence que l'octroi des aides ne pourrait pas être organisé, dès le départ, par le droit privé et que les États membres devraient recourir, en lieu et place, à des formes d'action de droit public. Au contraire, il appartient à l'État membre de déterminer comment il garantit l'efficacité pratique du droit communautaire. Le cas échéant, les dispositions qui excluent un remboursement d'aides octroyées par un acte de droit privé seraient inapplicables,

étant donné qu'elles violeraient le droit communautaire.

80. Par conséquent, il convient de répondre à la cinquième question que les États membres sont libres de mettre en œuvre les programmes au sens du règlement n° 2078/92 par des mesures de droit privé (contrats) ou par des formes d'action de l'autorité publique, dans la mesure où il est garanti que le type d'acte retenu n'entraîne aucune discrimination par rapport à des procédures de même type, mais purement nationales, et que la mise en œuvre du règlement n'est pas rendue pratiquement impossible ou excessivement difficile.

5) Sur la sixième question

81. Par la sixième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, pour déterminer si les limites posées au remboursement pour des motifs pris de la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique sont compatibles avec les intérêts du droit communautaire, il faut examiner uniquement le type d'acte en cause, ou également les possibilités de remboursement existant sous d'autres formes d'action, particulièrement respectueuses de l'intérêt communautaire. Il faut conclure des considérations figurant dans la motivation de l'ordonnance de renvoi que la juridiction de renvoi accorde de l'importance à cette question surtout dans le cadre de l'examen d'une éventuelle discrimination.

a) Arguments des parties

82. Toutes les parties sont en principe d'avis que les États membres, en cas de remboursement, peuvent recourir à des critères relatifs à la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique que le droit national prévoit pour régler les contrats d'aide, dans la mesure où les intérêts de la Communauté sont suffisamment pris en compte et que les faits qui ont ou non un rapport avec le droit communautaire soient traités de la même manière.

83. La requérante (Finanzprokuratur) ajoute que les règles budgétaires (notamment le règlement n° 729/70) ainsi que les principes établis par la Cour pour le remboursement de subventions communautaires ne doivent pas être affectés. Selon la requérante, la jurisprudence serait très restrictive en ce qui concerne la limitation du remboursement pour des motifs pris de la protection de la confiance légitime.

84. La requérante et le gouvernement autrichien font observer que, selon la jurisprudence, le bénéficiaire d'une aide indûment octroyée ne saurait invoquer le caractère disproportionné du remboursement.

b) Appréciation

85. Tout comme pour l'organisation de la procédure d'octroi des aides, c'est le droit national qui règle la procédure relative au remboursement des aides à défaut de dispositions communautaires³⁰. Par conséquent, les limitations du remboursement pour des motifs pris de la protection de la confiance légitime ou de la sécurité juridique sont en principe autorisées dans la mesure où les règles de procédure nationales le prévoient pour le type d'acte concerné.

86. Toutefois, les règles de procédure nationales — peu importe qu'elles concernent le remboursement par voie de droit privé ou par un acte administratif — sont soumises aux limites déjà exposées dans le cadre de l'appréciation de la cinquième question. D'après ces limites, l'efficacité du droit communautaire ne peut être rendue pratiquement impossible ou excessivement difficile. En outre, le remboursement dans un cas ayant un rapport avec le droit communautaire ne saurait être soumis à des conditions plus strictes que celles applicables dans des cas similaires, mais purement nationaux.

87. On serait en présence d'une telle discrimination si, par exemple, dans le cas d'aides ayant un rapport avec le droit

30 — Voir jurisprudence citée note 27.

communautaire, on recourait normalement à un type d'acte de droit privé qui ne permettrait le remboursement qu'à des conditions strictes, alors que, dans des cas similaires mais purement nationaux, on recourait à des dispositions de droit public qui faciliteraient le remboursement. Si, toutefois, un État membre choisit généralement, dans le cas d'aides nationales et communautaires, un type d'acte de droit privé, ainsi que cela semble être le cas en Autriche d'après les constatations de la juridiction de renvoi, il n'y a pas de discrimination si, en cas de remboursement, il recourt également, sans distinction, aux règles relatives au type d'acte de droit privé qu'il a choisi.

88. Parmi les différents types d'acte correspondant aux dispositions de droit communautaire que le droit national ouvre pour le remboursement, l'État membre peut choisir celui qui s'applique également aux affaires nationales similaires. Il ne doit pas recourir à celui qui est théoriquement le plus avantageux pour les intérêts de la Communauté.

89. Cela ne dispense toutefois pas l'État membre de son obligation, dans le cadre de la forme d'action choisie, de faire tout pour tenir compte dans la mesure du possible des intérêts de la Communauté. Dans le cas d'octroi d'aides par voie de droit privé, il faut, par exemple, organiser les contrats d'aides de telle sorte que l'État membre, en cas de non-respect des conditions d'octroi, jouisse, à l'encontre du bénéficiaire, d'un droit au remboursement des aides accor-

dées. Si l'État membre manque à cette obligation et que, par conséquent, une aide ne saurait être récupérée avec succès, on peut le cas échéant lui reprocher une négligence au sens de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, de sorte qu'il doive en supporter les conséquences financières.

90. Par conséquent, il convient de répondre à la sixième question qu'il n'est pas contraire au droit communautaire de prendre en considération, en cas de remboursement, des motifs pris de la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique de la manière prévue par le droit national pour les types d'acte concernés; le droit communautaire n'exige pas de recourir au type d'acte particulièrement respectueux des intérêts de la Communauté, mais demande toutefois qu'il soit garanti que l'efficacité du droit communautaire ne soit pas rendue pratiquement impossible ou excessivement difficile et qu'une affaire ayant un rapport avec le droit communautaire ne soit pas discriminée par rapport à des affaires similaires, mais purement nationales.

6) Sur la quatrième question

91. Par la quatrième question, la juridiction de renvoi cherche essentiellement à savoir si, et dans quelle mesure, un agriculteur, en cas de remboursement d'une aide, peut invoquer la protection de la confiance

légitime, la sécurité juridique et la bonne foi, lorsqu'il obtient un soutien dans le cadre d'un programme national au sens du règlement n° 2078/92 et qu'il suppose toutefois que les autres conditions du programme ont été approuvées par la Commission.

a) Arguments des parties

92. Les parties ont des avis divergents quant aux conditions auxquelles l'aide a été accordée.

93. Le défendeur a tout d'abord fait valoir que le projet de la directive dérogatoire ÔPUL, dans la mesure où il avait été porté à sa connaissance lorsqu'il a introduit la demande d'aide, comportait d'autres conditions par rapport à la version ultérieurement approuvée par la Commission. Notamment, affirme le défendeur, l'interdiction des fongicides n'aurait pas été prévue au départ. Dans la procédure orale, il a défendu ensuite la thèse selon laquelle le contrat d'aide n'avait absolument pas été conclu sur la base de la directive dérogatoire ÔPUL, étant donné que le programme n'avait pas encore été approuvé lors de la demande et qu'il n'avait pas encore été présenté dans sa forme définitive. Au contraire, affirme le défendeur, il s'agit d'une aide d'État qui doit être appréciée selon les règles générales du traité.

94. En revanche, au cours de la procédure orale, le gouvernement autrichien a assuré que la directive dérogatoire ÔPUL n'avait pas été modifiée entre l'introduction de la demande et l'approbation par la Commission. Après avoir été invité à s'expliquer, il a en outre déclaré que le texte du projet de directive n'avait pas été communiqué aux demandeurs au moment de l'introduction de la demande, mais que son contenu, y compris les listes des produits phytopharmaceutiques autorisés et interdits, avait été porté à leur connaissance au moyen de différentes mesures d'information.

95. Selon la république d'Autriche, il n'est pas nécessaire de répondre à la question, étant donné que, dans l'exposé des faits figurant dans l'ordonnance de renvoi, on ne trouve aucun élément indiquant qu'il a été conclu un contrat d'aide dérogeant au programme. La question de savoir dans quelle mesure les parties au contrat pourraient se fier aux déclarations de l'autre partie concernerait en revanche, affirme la république d'Autriche, une question d'interprétation du contrat d'aide de droit privé, qu'il appartient au juge national de trancher.

96. Le Finanzprokurator souligne que le contrat d'aide conclu entre la république d'Autriche et Martin Huber était totalement conforme au règlement n° 2078/92 et à la directive dérogatoire ÔPUL. Il expose des considérations détaillées sur l'incorporation de la directive dans le contrat en vertu du droit national. En ce qui concerne l'invocation de la protection de la confiance légitime, le Finanzprokurator défend l'avis

selon lequel le défendeur était soumis à une obligation de diligence, consistant à prendre connaissance des conditions exactes du contrat avant la conclusion de celui-ci — même de sa propre initiative.

97. Le défendeur invoque les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, qui feraient également partie de l'ordre juridique communautaire. Selon lui, il y aurait en l'espèce des circonstances exceptionnelles, à savoir les incertitudes quant au contenu de la directive dérogatoire ÖPUL, qui justifieraient une protection de la confiance légitime du défendeur. Il affirme avoir reçu et utilisé l'aide de bonne foi.

98. Selon le défendeur, en raison de la publication insuffisante du programme, à savoir uniquement sous la forme d'une mise à disposition auprès du ministère compétent à Vienne, il n'aurait pu s'informer du contenu précis, après l'adoption de la directive dérogatoire ÖPUL, qu'au prix d'efforts disproportionnés. Enfin, affirme-t-il, en tant que «petit agriculteur», il s'occupe en premier lieu de la mise en valeur des terres et non pas du règlement de diverses affaires administratives.

99. En l'espèce, affirme le défendeur, il ne saurait non plus y avoir d'intérêt public au remboursement qui prévaudrait sur le principe de la protection de la confiance légitime. Selon le défendeur, en vertu de

l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, ce n'est en effet pas la Communauté, mais l'État membre qui doit supporter les conséquences financières de négligences dues aux carences de l'administration nationale.

100. En outre, selon le défendeur, le règlement (CE) n° 746/96 de la Commission, du 24 avril 1996, portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel³¹ ne prévoit d'obligation de remboursement qu'en cas de fraude intentionnelle et de négligence grave. On ne saurait toutefois reprocher cela au défendeur; au contraire, selon ce dernier, la faute incomberait à la requérante qui a établi le formulaire de demande qu'il a utilisé.

101. La Commission déclare que, en droit communautaire, le principe de la protection de la confiance légitime vise à protéger les opérateurs économiques contre toute réévaluation ultérieure de dispositions qu'ils auraient prises ou de positions juridiques qu'ils auraient adoptées du fait de leur confiance dans la situation juridique existante. Selon elle, il conviendrait d'examiner comment les autorités nationales ont pu créer une confiance légitime, bien que, à la date de la demande, c'est-à-dire en avril 1995, le programme, approuvé ultérieure-

31 — JO L 102, p. 19.

ment, n'était encore qu'à l'état de projet et qu'elles n'auraient pu garantir une situation juridique sûre ni même fournir des informations sûres.

102. De l'opinion de la Commission, un agriculteur ne pourrait se fier aux déclarations des organes administratifs de l'État membre en faisant totalement abstraction du contenu du programme approuvé par elle. Au contraire, en tant que destinataire d'une aide communautaire, il lui incomberait de s'informer, affirme la Commission. Toutefois, selon la Commission, il conviendrait d'apprécier cette obligation de manière différente de l'obligation d'information qui incombe, selon la jurisprudence, dans le cadre de la réglementation en matière d'aides, aux grosses entreprises économiques ayant leur propre service juridique. Lors de l'appréciation d'éventuelles limitations posées aux demandes de remboursement, il faut prendre en considération les négligences de l'administration et la protection de la confiance légitime, affirme la Commission.

b) Appréciation

aa) Remarque préliminaire concernant les faits

103. On ne saurait accueillir l'argument de la république d'Autriche et du Finanzprokuratur selon lequel il ne serait pas néces-

saire de répondre à la question, étant donné que l'on ne trouve aucun élément indiquant qu'il a été conclu un contrat d'aides dérogeant à la directive dérogatoire ÖPUL. Malheureusement, les juridictions nationales, à qui incombe cette constatation, ne semblent pas avoir définitivement établi cette circonstance jusqu'à ce jour.

104. L'incertitude qui en résulte quant aux obligations qui font partie du contrat d'aide rend plus difficile la réponse à cette question préjudicielle. On ne voit notamment pas si la directive dérogatoire ÖPUL a été incorporée dans le contrat dans sa totalité en partie — dans la mesure où le défendeur a été effectivement informé lors de l'introduction de sa demande — ou pas du tout. Du point de vue de la protection de la confiance légitime, de la sécurité juridique et de la bonne foi, il est en effet d'une importance capitale de savoir si le défendeur peut invoquer des conditions contractuelles qui dérogent à la directive dérogatoire ÖPUL et/ou au règlement n° 2078/92, ou s'il a violé le contrat d'aide qui était parfaitement et totalement conforme au programme.

105. D'après les déclarations du gouvernement autrichien, on peut parfaitement partir de l'hypothèse que le projet de la directive dérogatoire ÖPUL existant au moment de l'introduction de la demande du défendeur ne s'écartait pas de la version finale approuvée. Ce faisant, toutefois, on n'est pas beaucoup plus avancé, étant donné que le projet lui-même n'a pas été

communiqué au défendeur lorsqu'il a introduit sa demande ou n'a pas été rendu public. Étant donné que la directive dérogatoire ÖPUL dans son ensemble comporte plusieurs centaines de pages contenant en partie des données très détaillées concernant les produits phytopharmaceutiques autorisés ou interdits dans les différentes branches du programme, il est tout à fait douteux que l'on puisse supposer que leur contenu était connu sur le seul fondement d'autres mesures d'information.

bb) Sur l'importance du principe de la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique en cas de remboursement d'aides communautaires cofinancées

106. Ainsi que l'a déclaré la Cour il appartient aux États membres, en vertu de l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE), d'assurer sur leur territoire respectif l'exécution des réglementations communautaires, notamment dans le cadre de la politique agricole commune³². Les affaires tranchées par la Cour de justice dans ce domaine portaient généralement sur des mesures d'exécution dans le cadre d'une organisation commune des marchés (agricoles).

107. La présente affaire s'en distingue dans la mesure où le règlement n° 2078/92 ne

prévoit pas lui-même pour les aides communautaires des règles directement applicables. Au contraire, il prévoit l'adoption de règles nationales correspondantes qui doivent être approuvées par la Commission. Les mesures de soutien instituées dans le cadre de cette coopération sont cofinancées par l'État membre et la Communauté.

108. Bien que l'État membre octroie les mesures de soutien directement sur la base d'un programme national, il applique toutefois, dans ce contexte, indirectement du droit communautaire et est donc soumis aux mêmes obligations qu'en cas de mise en œuvre d'une organisation commune des marchés. Certes, un programme national — ainsi que nous l'avons déjà constaté — ne se transforme pas en droit communautaire via l'approbation de la Commission. L'intérêt de la Communauté au respect des conditions d'octroi du programme national approuvées par la Commission est toutefois le même qu'en cas de mise en œuvre d'une organisation commune des marchés. Ce n'est que par le respect des conditions d'octroi approuvées qu'il est en effet garanti que la mesure rencontre les objectifs du règlement n° 2078/92. Par conséquent, la Commission n'a promis la contribution financière de la Communauté que sous réserve que les conditions d'octroi approuvées soient respectées.

109. Le principe de la protection de la confiance légitime, qui fait partie du droit communautaire, ainsi que les principes

32 — Voir arrêts *Deutsche Milchkontor e.a.* (cité à la note 27, point 17), ainsi que du 12 mai 1998, *Steff-Houlberg Export e.a.* (C-366/95, Rec. p. I-2661, point 14).

généraux du droit communautaire doivent être respectés par toute autorité nationale chargée de l'application du droit communautaire³³. Cela vaut en cas d'application directe du droit communautaire tout comme en cas d'application de programmes nationaux qui ont été approuvés sur la base d'un règlement de la Communauté et qui sont cofinancés par la Communauté.

110. Tout comme en cas d'octroi d'une aide communautaire (ou cofinancée), les litiges concernant son recouvrement doivent, en l'absence de dispositions communautaires, être réglés en application du droit national, sous réserve toutefois des limites qu'impose le droit communautaire. Par conséquent, les modalités prévues par le droit national ne peuvent aboutir à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la mise en œuvre de la réglementation communautaire et le droit national doit être appliqué de manière non discriminatoire par rapport aux procédures visant à trancher des litiges du même type, mais purement nationaux³⁴.

111. Il résulte de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 que, conformément aux règles administratives et légales nationales, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences³⁵.

112. Ce faisant, le principe de la protection de la confiance légitime, tel que matérialisé dans les règles nationales, peut toutefois s'opposer à un remboursement. Les autorités des États membres sont tenues — comme nous l'avons déjà déclaré — de respecter en toute hypothèse les principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique, qui font partie de l'ordre juridique communautaire. On ne saurait dès lors considérer comme contraire à ce même ordre juridique qu'une législation nationale assure le respect de la confiance légitime et de la sécurité juridique dans un domaine comme celui de la répétition d'aides communautaires indûment versées³⁶.

113. En définitive, il convient de mettre en balance, dans le cas d'espèce, l'intérêt au remboursement des aides en cas de violation des conditions d'octroi, d'une part, et, d'autre part, la protection de la confiance légitime du défendeur ainsi que le principe de la sécurité juridique. Toutefois, l'intérêt de la Communauté doit être pleinement pris en considération³⁷.

114. Cela ne signifie cependant pas que l'intérêt de la Communauté à la récupération des aides doit, dans tous les cas, prévaloir et faire passer la protection de la confiance légitime au deuxième plan. Au contraire, il faut tenir compte du fait que

33 — Arrêt du 1^{er} avril 1993, *Lageder e.a.* (C-31/91 à C-44/91, Rec. p. I-1761, point 33).

34 — Voir arrêts *Deutsche Milchkontor e.a.* (cité note 27, point 19), et *Steff-Houlberg Export e.a.* (cité note 32, point 15).

35 — Arrêts *Deutsche Milchkontor e.a.* (cité note 27, point 18) et *Steff-Houlberg Export e.a.* (cité note 32, point 14).

36 — Voir arrêts *Deutsche Milchkontor e.a.* (cité note 27, point 30) ainsi que *Flemmer e.a.* (cité à la note 27, points 59 et 60).

37 — Voir arrêt *Deutsche Milchkontor e.a.* (cité note 27, point 32).

l'octroi d'aides communautaires ne s'accompagne en principe pas d'une distorsion de la concurrence correspondante, ainsi que cela est le cas en ce qui concerne l'octroi d'aides étatiques au sens de l'article 92 du traité CE³⁸.

115. Finalement, seule la juridiction de renvoi peut apprécier ces intérêts, après que tous les éléments de faits ont été établis. La Cour peut toutefois lui donner des indications sur les circonstances qui pourraient avoir une importance à la lumière des principes précités. Dans sa jurisprudence jusqu'à ce jour, elle a considéré notamment les éléments suivants comme importants:

- la bonne foi du bénéficiaire de l'aide³⁹,
- la disparition de l'enrichissement⁴⁰,
- une éventuelle part de responsabilité dans le chef d'une autorité nationale, dans la mesure où une disposition communautaire précise n'est pas violée⁴¹.

cc) Sur la bonne foi du bénéficiaire de l'aide

116. Il convient de faire observer en premier lieu que le règlement n° 746/96, dont le défendeur tire la conclusion que le remboursement n'est possible qu'en cas de négligence grave ou de fraude intentionnelle, n'était pas applicable ratione temporis et que, d'ailleurs, il ne prévoyait pas de limitation correspondante du remboursement⁴².

117. Toutefois, dans l'arrêt *Oelmühle et Schmidt Söhne*⁴³, la Cour a considéré qu'une condition essentielle pour l'octroi de la protection de la confiance légitime était que le bénéficiaire de l'aide était de bonne foi en ce qui concerne l'irrégularité de l'aide. Dans la présente affaire, il n'est pas clair que le bénéficiaire de l'aide a violé une obligation contractuelle découlant du contrat d'aide en utilisant les fongicides Euparen, Orthophaldan, Delan et Folit. Même si tel devait être le cas, au motif que la directive dérogatoire ÖPUL a été effectivement intégrée dans le contrat par le droit national, il faut supposer que le défendeur était, en toute hypothèse, de bonne foi en ce qui concerne une violation de la directive dérogatoire ÖPUL et qu'il n'a commis la violation que par négligence,

38 — Voir conclusions de l'avocat général Léger présentées dans l'affaire (*Oelmühle H et Schmidt Söhne*, citée note 29, points 47 à 51).

39 — Arrêt *Oelmühle* (cité note 29, point 29).

40 — Arrêt *Oelmühle* (cité note 29, point 31).

41 — Voir arrêts *Deutsche Milchkontor e.a.* (cité note 27, point 31) ainsi que du 26 avril 1988, *Krücken* (316/86, Rec. p. 2213, points 23 et 24).

42 — L'article 20, paragraphe 3, du règlement n° 746/96 prévoit uniquement que, en cas de fausse déclaration faite délibérément ou par négligence grave, l'exploitant en cause est exclu du bénéfice de toute aide.

43 — Cité note 29, point 29.

parce qu'il n'avait pas une connaissance exacte du contenu de la directive dérogatoire ÖPUL.

118. Alors que, dans le cas des aides à la concurrence, la Cour pose des conditions très élevées pour l'octroi de la protection de la confiance légitime⁴⁴, elle a déclaré, en ce qui concerne les mesures de politique agricole, que les principes du droit de la concurrence ne pouvaient être transposés que de manière limitée, étant donné que l'avantage concurrentiel conféré aux entreprises nationales, qui caractérise les aides étatiques, fait défaut⁴⁵.

119. D'ailleurs, ainsi que le soutient le défendeur, il convient de tenir compte du fait que l'on ne saurait imposer à un agriculteur les mêmes exigences quant à son obligation de s'informer que celles imposées aux grandes entreprises économiques dans le cadre du droit de la concurrence. En droit de la concurrence, les entreprises peuvent en outre relativement facilement s'informer sur la question de savoir si une aide a été ou non autorisée, étant donné que le versement d'une aide d'État nécessite une décision préalable de la Commission.

120. Certes, la directive dérogatoire ÖPUL a été approuvée par la Commission. Cependant, les aides particulières octroyées aux agriculteurs n'ont précisément pas fait l'objet d'une décision de la Commission dont l'agriculteur aurait pu prendre connaissance.

121. Des obligations plus précises en ce qui concerne l'utilisation de produits phytopharmaceutiques ne ressortent ni de la demande d'aide ni de la notice qui est jointe aux formulaires de demande; seule l'interdiction de l'utilisation des herbicides est établie de manière concrète. De plus, la notice indique que, dans le cas de la culture fruitière et vinicole intégrée et écologique, il convient de tenir compte de la liste des produits phytopharmaceutiques autorisés et interdits, sans mentionner les sources auprès desquelles le demandeur pouvait obtenir ces listes. Afin de déterminer le contenu précis de ses obligations, le défendeur aurait dû se déplacer à Vienne et consulter la directive dérogatoire ÖPUL déposée au ministère fédéral de l'Agriculture et de la Sylviculture, ce qu'il n'a manifestement pas fait. Cependant, c'était aller trop loin que d'exiger de tous les agriculteurs qu'ils s'informent de cette manière de leurs obligations.

dd) Disparition de l'enrichissement

122. Le défendeur fait valoir qu'il a dépensé les sommes versées et invoque, de ce fait, la disparition de l'enrichissement.

44 — Voir l'arrêt du 20 mars 1997, *Alcan II* (C-24/95, Rec. p. I-1591, points 41, 49 à 54).

45 — Voir arrêt *Oelmühle et Schmidt Söhne* (cité note 29, point 37) ainsi que les conclusions de l'avocat général Léger présentées dans cette même affaire (citées note 29, points 47 à 51).

Ainsi que l'a également déclaré la Cour dans l'affaire *Oelmühle et Schmidt Söhne*⁴⁶, dans le cadre de l'examen de la protection de la confiance légitime, le juge national peut tenir compte du fait que le bénéficiaire de l'aide n'est plus enrichi, dans la mesure où ce dernier est de bonne foi. Si, d'après le droit national, les conditions sont réunies pour que le défendeur ne soit pas tenu au remboursement en raison de la disparition de l'enrichissement, il faudrait tenir compte de ce fait.

ee) Sur une éventuelle part de responsabilité dans le chef des autorités nationales

123. La Cour a déjà déclaré, dans l'arrêt *Deutsche Milchkontor e.a.*⁴⁷, que le droit communautaire ne s'oppose pas, lors d'une demande en remboursement de sommes indûment versées, à la prise en considération de causes d'exclusion du remboursement qui s'attachent à un comportement de l'administration elle-même et que celle-ci aurait pu éviter⁴⁸.

124. Dans le cadre de l'appréciation par le juge national, il serait donc également légitime de prendre en considération une éventuelle part de responsabilité dans le chef des autorités nationales. À cet effet, il

convient de vérifier notamment si les autorités nationales n'ont peut-être pas suffisamment satisfait à leur obligation d'information qui leur incombe en vertu de l'article 3, paragraphe 3, sous f), du règlement n° 2078/92, concernant une information adéquate des opérateurs agricoles et ruraux, dans l'hypothèse où elles n'ont pas suffisamment porté à la connaissance du bénéficiaire de l'aide les dispositions de la directive dérogatoire ÖPUL que ce soit à l'occasion de l'introduction de la demande ou à l'occasion de l'octroi de l'aide.

125. D'ailleurs, la Cour a déclaré que le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires et précises, et vise à garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit communautaire⁴⁹.

126. Dans ce contexte, le juge national peut prendre en considération le fait que les autorités nationales ont encouragé les agriculteurs à demander des aides cofinancées à une époque où la version définitive du programme national, sur lequel les aides devaient être basées, n'existait pas encore ou, en toute hypothèse, n'avait pas encore été approuvée par la Commission, de sorte que le défendeur — même si le formulaire de demande comportait un renvoi au programme qui devait être ultérieurement approuvé par la Commission — n'avait pu, à l'époque de l'introduction de la demande, s'informer des obligations qu'il devait finalement respecter.

46 — Cité note 29, point 31.

47 — Cité note 27, point 31.

48 — Voir également arrêt *Steff-Houlberg Export e.a.* (cité à la note 32, point 31).

49 — Arrêt du 15 février 1996, *Duff e.a.* (C-63/93, Rec. p. I-569, point 20); voir également arrêt du 19 mars 1997, *Oliveira/Commission* (T-73/95, Rec. p. II-381, point 29).

127. Enfin, la juridiction de renvoi devrait vérifier si la directive dérogatoire ÖPUL interdisait avec suffisamment de clarté l'utilisation de certains produits phytopharmaceutiques. Ainsi, la directive relative à la culture fruitière intégrée et contrôlée, qui constitue l'annexe 3.5 de la directive dérogatoire ÖPUL, comporte, entre autres, une annexe 5 (Aperçu de toutes les préparations autorisées dans le cadre de la culture fruitière contrôlée et écologique). Dans cette annexe 5, Delan est repris sous la mention «vert» (produits autorisés) et Euparen est repris sous la mention «jaune» (produits autorisés sous conditions). L'annexe 4 (Particularités dans la production et les indicateurs et les produits autorisés pour la culture des fruits à noyau contrôlée et écologique), qui est applicable à la culture des pêches du défendeur, énumère une série de fongicides «enregistrés», c'est-à-dire des préparations vraisemblablement autorisées. Parmi ces fongicides, on ne trouve toutefois aucun des produits utilisés par le défendeur. En outre, la directive relative à la culture fruitière contrôlée et intégrée mentionne une liste de produits autorisés, limitativement autorisés et interdits, qui ne reprend toutefois pas les noms commerciaux (comme Euparen et Delan), mais les agents.

128. Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si l'interdiction d'utiliser les fongicides Euparen, Orthophaldan, Delan et Folit dans les circonstances dans lesquelles le défendeur les a utilisés ressort avec suffisamment de clarté pour les milieux concernés de la directive dérogatoire ÖPUL.

ff) Les limites à la protection de la confiance légitime

129. Pour déterminer les limites à la prise en considération du principe de la protection de la confiance légitime, la Cour de justice a toutefois considéré que «le principe de la protection de la confiance légitime ne peut être invoqué à l'encontre d'une disposition précise d'un texte de droit communautaire [...]»⁵⁰.

130. En ce qui concerne une part de responsabilité dans le chef de la Commission ou d'un État membre lors de l'octroi illégal d'une aide, la Cour de justice a déclaré à plusieurs reprises qu'un comportement fautif de la Commission ou de ses fonctionnaires, tout comme un comportement contraire au droit communautaire d'une autorité nationale chargée de l'application du droit communautaire, ne saurait fonder, dans le chef d'un opérateur économique, une confiance légitime à bénéficier d'un traitement contraire au droit communautaire, si une disposition précise d'un texte de droit communautaire a été violée⁵¹.

131. Il est douteux que ce principe soit applicable au cas d'espèce. Dans la mesure

50 — Arrêts Lageder e.a. (cité note 33, point 35) et Krücken (cité note 41, point 24) ainsi que arrêt Oliveira/Commission (cité note 49, point 28).

51 — Voir arrêts du 15 décembre 1982, Maizena (5/82, Rec. p. 4601, point 22), et du 16 novembre 1983, Thyssen (188/82, Rec. p. 3721, point 10), ainsi que arrêt Lageder e.a. (cité note 33, point 35).

où l'on reproche au défendeur d'avoir utilisé des fongicides non autorisés, il n'y a pas de violation d'une disposition précise d'un texte de droit communautaire, mais uniquement, éventuellement — ce qui devrait être déterminé par le juge national — d'une disposition du programme national.

132. En effet, le règlement n° 2078/82 ne prévoit que de manière générale l'octroi d'aides en cas de limitation de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques [article 2, paragraphe 1, sous a)]. L'aide ne doit pas être rattachée à la renonciation aux fongicides utilisés par le défendeur. Le fait de renoncer à utiliser des herbicides, qui fait incontestablement l'objet d'une convention, à lui seul, servirait aussi les objectifs du règlement. Ce faisant, il n'y aurait pas de contradiction avec l'objectif et le contenu du règlement, même si le défendeur avait violé la directive dérogatoire ÖPUL qui était incluse contractuellement.

133. La question de savoir si le contrat d'aide renvoie à la directive dérogatoire ÖPUL telle qu'approuvée par la Commission, de sorte que cette dernière fait l'objet du contrat d'aide (premier cas de figure), ou la question de savoir si les parties ont conclu un contrat qui ne comporte pas la renonciation aux fongicides et qui s'écarte de la directive dérogatoire ÖPUL telle

qu'approuvée par la Commission (deuxième cas de figure) ne sont toujours pas éclaircies et restent du ressort du juge national.

134. Dans le premier cas de figure, l'agriculteur aurait violé des obligations contractuelles et aurait indûment perçu l'aide, de sorte que, en principe, l'autorité qui a octroyé l'aide serait autorisée, d'après le droit national, à la récupérer. Ce faisant, ainsi que nous l'avons déjà déclaré, le droit communautaire ne s'oppose toutefois pas à l'application des principes de la protection de la confiance légitime et de bonne foi.

135. Dans le deuxième cas de figure, on serait en présence d'une dérogation, convenue par contrat, à la directive (nationale) dérogatoire ÖPUL telle qu'approuvée par la Commission. En cas de divergence entre un programme national approuvé par la Commission en vue de la mise en œuvre du règlement n° 2078/92 et le contrat d'aide conclu à cet effet, on peut imaginer deux conséquences juridiques:

— S'il s'agissait d'une divergence importante, qui est en contradiction avec l'objectif et le contenu du règlement n° 2078/92, il faudrait traiter l'aide

comme si elle avait été octroyée en dehors du programme national. Cela aurait pour conséquence qu'elle ne relèverait plus du règlement n° 2078/92 et que, donc, conformément à l'article 10, paragraphe 1, du règlement, les règles générales en matière d'aide trouveraient à s'appliquer (articles 92, 93 et 94 du traité CE).

- S'il s'agissait d'une divergence minime et que l'aide n'était pas en contradiction avec l'objectif et le contenu du règlement n° 2078/92, cette dernière relèverait en revanche toujours du règlement et du programme national.

136. Étant donné que le règlement n° 2078/92 prévoit, de manière générale, l'octroi d'aides en cas de limitation de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, un contrat d'aide qui lierait l'octroi d'une aide à la renonciation (uniquement) aux herbicides ne serait pas en contradiction avec l'objectif et le contenu du règlement, de sorte que l'aide relèverait du règlement bien qu'elle s'écarte du programme national. Les principes des arrêts *Maizena*⁵² et *Thyssen*⁵³ ne seraient donc pas applicables, étant donné qu'il n'y avait

pas violation d'une disposition précise d'un texte de droit communautaire.

137. La situation serait toutefois différente s'il est exact que le défendeur, en violation de l'article 3, paragraphes 1 et 3, ainsi que de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 2078/92, a arraché ses pêchers et ses vignes avant l'expiration du délai de cinq ans qui y est prévu. En effet, cela constituerait une violation d'une disposition précise du règlement n° 2078/92. Cela devait être pris en considération par le juge national, comme un élément à charge de l'agriculteur, lorsqu'il examine la question de l'octroi de la protection de la confiance légitime dans le cadre de la mise en balance des intérêts.

138. En vertu des considérations qui précèdent, il convient de répondre que, en cas de remboursement d'aides octroyées en vertu du règlement n° 2078/92, le bénéficiaire peut invoquer le principe de la protection de la confiance légitime. Lorsque l'on met en balance l'intérêt de la Communauté à la récupération des aides indûment perçues et la protection de la confiance légitime du bénéficiaire de l'aide, on peut prendre en considération des critères tels que la bonne foi du bénéficiaire de l'aide, le comportement négligent des autorités nationales et la disparition de l'enrichissement du bénéficiaire de l'aide, dans la mesure où sont applicables les mêmes conditions que celles applicables à la récupération de prestations purement nationales et pour autant qu'il soit pleinement tenu compte de l'intérêt de la Communauté.

52 — Cité note 51, point 22.

53 — Cité note 56, point 10.

VI — Conclusion

139. Par ces motifs, nous proposons de répondre comme suit aux questions préjudicielles:

- 1) L'examen de la première question préjudicielle n'a rien fait apparaître qui pourrait affecter la validité du règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

- 2) L'approbation d'un programme national en application de l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 2078/92 vise les parties du programme dont l'appréciation est importante au regard de l'article 7, paragraphe 2, du règlement; un programme n'est toutefois pas lui-même transformé en un acte de droit communautaire par l'approbation.

- 3) Les États membres sont libres de choisir s'ils mettent en œuvre les programmes au sens du règlement n° 2078/92 par des mesures de droit privé (contrats) ou par des formes d'action de l'autorité publique, dans la mesure où il est garanti que la forme d'action n'entraîne pas de discrimination par rapport à des procédures de même type, mais purement nationales, et que la mise en œuvre du règlement n° 2078/92 n'est pas rendue pratiquement impossible ou excessivement difficile.

- 4) Le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que, en cas de remboursement, on prenne en considération des motifs pris de la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique tel que le droit national le prévoit pour le type d'acte concerné; le droit communautaire n'exige pas de recourir au type d'acte qui est particulièrement respectueux des intérêts de la Communauté, pour autant qu'il soit toutefois garanti que l'efficacité du droit communautaire n'est pas rendue pratiquement impossible ou excessivement difficile et qu'une affaire ayant un rapport avec le droit communautaire ne soit pas discriminée par rapport à des affaires de même type, mais purement nationales.

- 5) En cas de remboursement d'aides octroyées en vertu du règlement n° 2078/92, le bénéficiaire peut invoquer le principe de la protection de la confiance légitime. Lorsque l'on met en balance l'intérêt de la Communauté à la récupération des aides indûment perçues et la protection de la confiance légitime du bénéficiaire de l'aide, on peut prendre en considération des critères tels que la bonne foi du bénéficiaire de l'aide, le comportement négligent des autorités nationales et la disparition de l'enrichissement du bénéficiaire de l'aide, dans la mesure où sont applicables les mêmes conditions que celles applicables à la récupération de prestations purement nationales et pour autant qu'il soit pleinement tenu compte de l'intérêt de la Communauté.