# ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)
27 janvier 1994 *

Dans l'affaire C-98/91,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

**A. A. Herbrink**

et

**Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,**

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 139, p. 12), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1033/89 de la Commission, du 20 avril 1989 (JO L 110, p. 27), et sur l'interprétation des articles 3 bis et 12, sous c), du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989 (JO L 84, p. 2),

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, F. Grévisse et M. Zuleeg (rapporteur), juges,

avocat général: M. C. O. Lenz,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. A. A. Herbrink, par M[e] E. H. Pijnacker Hordijk, avocat au barreau d'Amsterdam,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. B. R. Bot, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. R. C. Fischer, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la partie requérante, du gouvernement néerlandais, représenté par M. T. Heukels, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du Conseil des Communautés européennes, représenté par M. A. Brautigam, conseiller juridique, en qualité d'agent, et de la Commission à l'audience du 22 octobre 1992,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 9 décembre 1992,

rend le présent

## Arrêt

1 Par ordonnances des 7 mars et 26 juin 1991, parvenues à la Cour respectivement les 21 mars et 1er juillet suivants, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé, en application de l'article 177 du traité CEE, quatre questions sur la validité de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 139, p. 12), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1033/89 de la Commission, du 20 avril 1989 (JO L 110, p. 27), et sur l'interprétation des articles 3 bis et 12, sous c), du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989 (JO L 84, p. 2).

2 Les questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M. Herbrink, preneur à bail, en association avec son beau-fils, d'une exploitation agricole, au Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij au sujet d'une quantité de référence spécifique au titre du régime de prélèvement.

3 M. Herbrink était preneur à bail d'une exploitation agricole située à Laag Zuthem. En 1979, il a pris un engagement de non-commercialisation, au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1). En échange de l'octroi d'une prime de non-commercialisation, il s'est engagé à ne commercialiser ni lait ni produits laitiers provenant de son exploitation pour la période du 17 mai 1979 au 17 mai 1984.

4 En 1986, M. Herbrink a repris la production de lait sur l'exploitation affermée jusqu'à l'expiration du bail, intervenue en février 1987. Une demande antérieure de prorogation du bail, soumise à la juridiction néerlandaise compétente, avait été rejetée en dernier lieu par le Gerechtshof Arnhem (pachtkamer) en février 1986.

5 En 1988, M. Herbrink a repris la production de lait en collaboration avec son beau-fils sur une autre exploitation affermée par l'association sans personnalité juridique propre, constituée la même année, notamment avec celui-ci. Cette association a eu une production de lait au cours de la campagne 1988/1989.

6 En juin 1989, M. Herbrink a présenté à l'autorité nationale compétente une demande visant à l'octroi d'une quantité de référence spécifique au titre de l'article 3 bis du règlement n° 857/84 du Conseil, de l'article 3 bis du règlement n° 1546/88 de la Commission, précités, et du Beschikking superheffing SLOM-deelnemers, arrêté néerlandais du 13 juin 1989. Cette demande a été rejetée. La réclamation de M. Herbrink introduite contre la décision de rejet a elle-même été déclarée non fondée. Le requérant au principal a dans ces conditions formé un recours devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

7 Considérant que la décision à rendre dépendait de l'interprétation et de la validité de la réglementation communautaire en la matière, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a sursis à statuer et a saisi la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles suivantes:

« 1) Eu égard aux considérants du règlement, l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission des Communautés européennes, tel qu'inséré par le règlement (CEE) n° 1033/89 de la Commission, du 20 avril 1989, est-il incompatible avec une norme communautaire de rang supérieur, notamment avec l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil des Communautés européennes, tel qu'ajouté par le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil?

2) L'article 3 bis, combiné avec l'article 12, sous c), du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil doit-il être interprété en ce sens qu'il ne fait pas obstacle à ce qu'une

personne ou un groupe de personnes puisse être considéré comme un producteur auquel s'appliquent les dispositions de l'article 3 bis, paragraphe 1, premier et deuxième tirets, ainsi que les dispositions sous a), si la convention SLOM a été conclue par une seule personne, qui, au moment de l'introduction de la demande d'une quantité de référence fondée sur l'article 3 bis, gère une exploitation en collaboration avec une ou plusieurs autres?

3) En cas de réponse affirmative à la question 2, est-ce la personne qui a conclu la convention SLOM qui doit être considérée comme bénéficiaire de la quantité de référence visée à l'article 3 bis ou bien est-ce le groupe de personnes qui, au moment de l'introduction de la demande visée dans la question 2, gère l'exploitation?

4) En cas de réponse négative à la question 1 ou à la question 2: le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil est-il valide dans la mesure où il ne prévoit pas la suppression ou le remboursement du prélèvement, ou dans la mesure où l'article 3 bis, paragraphe 5, du règlement précité s'oppose à cette suppression ou à ce remboursement pendant la période allant de l'expiration de la convention SLOM jusqu'au moment où intervient une modification de la situation, qui a pour effet que le producteur concerné n'entrera pas en considération pour une quantité de référence spécifique provisoire, et pour autant que la quantité de lait produite pendant cette période ne dépasse pas la quantité de référence qui aurait été attribuée si la modification précitée n'était pas intervenue? »

## Sur la première question

8 Par la première question, la juridiction nationale demande en substance si l'article 3 bis du règlement n° 1546/88 de la Commission, inséré par le règlement modificatif n° 1033/89, n'est pas incompatible avec le droit communautaire de rang supérieur.

9 Avant de statuer sur l'incompatiblité et l'invalidité de cette disposition, du fait d'un dépassement des limites de l'habilitation, il y a lieu de vérifier, comme l'a proposé le gouvernement néerlandais, si elle ne peut recevoir en l'espèce une interprétation conforme aux règlements en cause du Conseil et au principe de la confiance

légitime. Il est en effet de jurisprudence constante (voir arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e.a., 201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, point 21, et, en dernier lieu, arrêt du 21 mars 1991, Rauh, C-314/89, Rec. p. I-1647, point 17) qu'un texte du droit communautaire dérivé doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec les dispositions du traité et les principes généraux du droit communautaire, et, plus particulièrement, avec le principe de la confiance légitime en ce qui concerne l'article 3 bis du règlement n° 857/84 (arrêt du 19 mai 1993, Twijnstra, C-81/91, Rec. p. I-2455, point 24).

10 Aux termes de l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 1546/88, inséré par le règlement n° 1033/89, la demande d'octroi d'une quantité de référence spécifique, au titre de l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 764/89, « est introduite par le producteur intéressé auprès de l'autorité compétente ... et à condition que le producteur puisse prouver qu'il gère encore, en tout ou en partie, la même exploitation que celle qu'il gérait au moment de l'agrément ... de sa demande d'octroi de la prime ».

11 L'article 3 bis du règlement n° 857/84, ajouté par le règlement n° 764/89, précité, prévoit, en son paragraphe 1, que les producteurs dont la période de non-commercialisation ou de reconversion, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, expire après le 31 décembre 1983, ou, selon le cas, après le 30 septembre 1983, reçoivent provisoirement une quantité de référence spécifique sous certaines conditions qu'il détermine, notamment sous a). Celui-ci subordonne l'octroi d'une quantité de référence spécifique provisoire à la condition que l'intéressé « n'ait pas ... cédé en totalité son exploitation laitière avant l'échéance de la période de non-commercialisation ou de reconversion ».

12 Il convient de rappeler que le régime des quantités de référence spécifiques de l'article 3 bis du règlement n° 857/84 a été introduit par le règlement n° 764/89 à la suite des arrêts du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), et Von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), afin de garantir l'octroi d'une quantité de référence spécifique aux producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, précité, livré de lait pendant l'année de référence, et que ce régime consacre le principe général selon lequel toute quantité de référence demeurera attachée aux terres ayant donné lieu à son attribution.

13 A cet égard, la Cour a en particulier constaté, dans ses arrêts du 13 juillet 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609, point 15), et du 19 mai 1993, Twijnstra, précité, point 25, à propos du transfert de l'exploitation par voie de cession ou par voie de restitution à l'expiration du bail, que tout le régime des quantités de référence est caractérisé par le principe posé par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 du Conseil et par l'article 5 du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 132, p. 11), remplacé entre-temps par l'article 7 du règlement n° 1546/88 de la Commission, selon lequel la quantité de référence est transférée avec les terres ayant donné lieu à son attribution. C'est dès lors dans le but de consacrer ce principe également en matière de quantités de référence spécifiques que l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 1546/88, inséré par le règlement n° 1033/89, renforce la condition posée par l'article 3 bis, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 857/84, en exigeant que le producteur gère encore, en tout ou en partie, la même exploitation.

14 Toutefois, une exception à ce principe général est réservée par l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 du Conseil, inséré par le règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil, du 26 février 1985, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 68, p. 1), dont les modalités d'application sont fixées par l'article 7, premier alinéa, point 4, du règlement n° 1546/88. L'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 habilite les États membres à mettre la quantité de référence octroyée en vertu de l'article 2 du règlement n° 857/84 à la disposition du preneur à bail qui entend continuer la production de lait après l'expiration du bail non renouvelable. Force est de constater que M. Herbrink se trouve dans une situation analogue à cette hypothèse.

15 Dès lors qu'un preneur à bail pouvait s'attendre, à titre de producteur et en vertu du principe de la protection de la confiance légitime, à exercer son activité dans des conditions non discriminatoires par rapport à d'autres producteurs, ainsi que cela résulte de l'arrêt du 22 octobre 1991, Von Deetzen II (C-44/89, Rec. p. I-5119, point 21), il était en droit, à la fin de sa période de non-commercialisation, de compter bénéficier également d'une quantité de référence spécifique à l'expiration de son bail, pour autant que l'État membre concerné aurait fait usage de l'habilitation prévue par les articles 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 et 7, premier alinéa, point 4, du règlement n° 1546/88.

16 Il ne ressort ni des dispositions du règlement n° 1033/89 ni de ses considérants que ce texte ait entendu soustraire les personnes concernées par l'article 3 bis du règlement n° 1546/88 au champ d'application du régime prévu par l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84. Au demeurant, la Commission n'aurait pu légalement modifier la portée d'un règlement du Conseil.

17 Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'examen de l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 1546/88 n'a révélé aucun élément de nature à affecter sa validité, cette disposition devant être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que le preneur à bail d'une exploitation se trouvant dans la situation prévue à l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 857/84, puisse bénéficier, même après l'expiration de son bail, d'une quantité de référence spécifique mise le cas échéant à sa disposition par l'État membre concerné dans les conditions prévues par les articles 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 et 7, premier alinéa, point 4, du règlement n° 1546/88.

**Sur les deuxième et troisième questions**

18 Par ces deux questions qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande si, pour l'attribution d'une quantité de référence spécifique après reprise à bail d'une exploitation par le preneur initial en collaboration avec d'autres personnes, le producteur au sens des articles 3 bis et 12, sous c), du règlement n° 857/84, et donc le bénéficiaire de la quantité de référence spécifique, est l'association ou le groupe de personnes, ou bien le seul preneur initial.

19 Selon le libellé même des articles 3 bis et 12, sous c), du règlement n° 857/84, rien ne s'oppose à ce que le preneur initial, susceptible de prétendre à une quantité de référence spécifique, poursuive son activité de production laitière dans le cadre d'une association ou d'un groupe de personnes constitué par lui et d'autres personnes afin de gérer une exploitation affermée. Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Cour (voir arrêt Von Deetzen II, précité, point 38), une quantité de référence spécifique ne peut être attribuée que si l'association ou le groupe de

personnes n'a pas été constitué dans l'unique but de réaliser, au profit du preneur initial, la valeur marchande de cette quantité de référence spécifique.

20 La qualité de bénéficiaire d'une quantité de référence spécifique revient au producteur au sens des articles 3 bis et 12, sous c), du règlement n° 857/84. La notion de producteur, identique à celle de l'article 3 bis du règlement n° 1546/88, vise un exploitant agricole qui, aux fins de la production laitière, gère un ensemble d'unités de production sous sa propre responsabilité; en cas de location de l'exploitation, ces conditions sont remplies dans le seul chef du preneur, qui jouit du droit d'usage de l'exploitation (arrêt du 9 juillet 1992, Maier, C-236/90, Rec. p. I-4483, point 11). Lorsque le bail a été repris par une association ou un groupe dans les conditions énoncées précédemment, la qualité de producteur revient à l'ensemble des personnes composant l'association ou le groupe.

21 Pour ces raisons, il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 3 bis du règlement n° 857/84 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'attribution d'une quantité de référence spécifique après la reprise à bail d'une exploitation par l'ancien producteur, preneur initial, en collaboration avec d'autres personnes, et que cette association ou ce groupe de personnes doit être considéré comme producteur au sens des articles 3 bis et 12, sous c), du règlement n° 857/84, et, dès lors, comme bénéficiaire de la quantité de référence spécifique.

**Sur la quatrième question**

22 Dans l'hypothèse où le producteur concerné ne pourrait obtenir une quantité de référence spécifique, la juridiction de renvoi met en doute, par sa quatrième question, la validité du règlement n° 857/84, au motif qu'il ne prévoit pas la suppression rétroactive du prélèvement supplémentaire pour la catégorie des producteurs qui ne remplissent plus les conditions nécessaires à l'octroi d'une quantité de référence spécifique au moment de l'introduction de leur demande.

23 La juridiction de renvoi expose qu'en l'espèce la situation du preneur n'a pas changé jusqu'à l'expiration de son bail en février 1987. Dès lors, comme tout autre

producteur ayant souscrit un engagement de non-commercialisation, il pouvait s'attendre à bénéficier au titre de cette période du même traitement que les producteurs visés par les dispositions de l'article 3 bis, paragraphe 5, du règlement n° 857/84.

24 Aux termes de cet article, le producteur « qui reçoit une quantité de référence spécifique ... n'est pas redevable du prélèvement supplémentaire pour les quantités produites antérieurement à la sixième période d'application du régime... », à savoir avant l'exercice qui se termine fin mars 1989. Dès lors, l'exploitant qui a produit du lait après l'expiration de sa période de non-commercialisation et ne bénéficie pas de cette disposition demeure redevable du prélèvement supplémentaire.

25 Contrairement à ce qu'affirme le requérant au principal, la réglementation en cause ne viole pas le principe de la confiance légitime.

26 En effet, le principe de la confiance légitime ne s'oppose pas à ce que la réglementation communautaire pose des conditions inhérentes à tout régime qui vise à limiter une production agricole en instituant un système de quotas, pour autant que ce régime ne frappe pas cette catégorie de producteurs de manière spécifique en raison de leur engagement de non-commercialisation. Or, un producteur ne pouvait légitimement s'attendre à reprendre sa production, à l'expiration de la période de non-commercialisation, sans être redevable d'un prélèvement au titre du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait institué auparavant par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10), aussi longtemps qu'il n'aurait pas obtenu une quantité de référence exempte de ce prélèvement. Par conséquent, un producteur ne remplissant finalement pas les conditions d'attribution d'une quantité de référence au moment de la reprise de la production ne pouvait s'attendre à être dispensé rétroactivement du prélèvement supplémentaire.

27 Enfin, contrairement aux allégations du requérant au principal, la réglementation interprétée ne viole pas davantage l'interdiction de discrimination, énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité, qui est l'expression spécifique du principe général

d'égalité (voir arrêts du 21 février 1990, Wuidart e.a., C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 13, et du 10 janvier 1992, Kühn, C-177/90, Rec. p. I-35, point 18).

28 Certes, le requérant au principal ne peut bénéficier d'une suppression rétroactive du prélèvement supplémentaire, à la différence des producteurs remplissant les conditions d'attribution d'une quantité de référence spécifique jusqu'au moment de l'introduction de leurs demandes respectives. Cependant, les deux catégories de producteurs ne se trouvant pas dans la même situation, une différence de traitement est justifiée. Le règlement n° 764/89 qui a défini le régime des quantités de référence spécifiques permet, comme le confirme son deuxième considérant, d'octroyer une quantité de référence spécifique en vue d'une reprise de la production. Afin de faciliter cette reprise, il vise à supprimer la charge du passé que constituent les prélèvements dus ou déjà perçus. Cet objectif est étranger aux producteurs qui ne remplissent plus les conditions d'octroi d'une quantité de référence spécifique au moment de l'introduction de leur demande.

29 Pour ces raisons, il y a lieu de répondre à la quatrième question que l'examen du règlement n° 857/84, dans sa rédaction résultant du règlement n° 764/89, n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à affecter sa validité, nonobstant le fait qu'il ne prévoit pas la suppression rétroactive du prélèvement supplémentaire au bénéfice des producteurs ne remplissant plus les conditions d'octroi d'une quantité de référence spécifique au moment de l'introduction de leur demande.

## Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, par deux ordonnances des 7 mars 1991 et 26 juin 1991, dit pour droit:

1) **L'examen de l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1033/89 de la Commission, du 20 avril 1989, n'a révélé aucun élément de nature à affecter sa validité, cette disposition devant être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que le preneur à bail d'une exploitation se trouvant dans la situation prévue à l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989, puisse bénéficier, même après l'expiration de son bail, d'une quantité de référence spécifique mise le cas échéant à sa disposition par l'État membre concerné dans les conditions prévues par les articles 7, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 857/84 et 7, premier alinéa, point 4, du règlement (CEE) n° 1546/88.**

2) **L'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'attribution d'une quantité de référence spécifique après la reprise à bail d'une exploitation par l'ancien producteur, preneur initial, en collaboration avec d'autres personnes, et que cette association ou ce groupe de personnes doit être considéré comme producteur au sens des articles 3 bis et 12, sous c), du règlement (CEE) n° 857/84, et, dès lors, comme bénéficiaire de la quantité de référence spécifique.**

3) **L'examen du règlement (CEE) n° 857/84, dans sa rédaction résultant du règlement (CEE) n° 764/89, n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à affecter sa validité, nonobstant le fait qu'il ne prévoit pas la suppression**

**rétroactive du prélèvement supplémentaire au bénéfice des producteurs ne remplissant plus les conditions d'octroi d'une quantité de référence spécifique au moment de l'introduction de leur demande.**

Moitinho de Almeida Grévisse Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 janvier 1994.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la troisième chambre

J. C. Moitinho de Almeida