CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 16 FÉVRIER 1977 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les questions d'interprétation que vous êtes appelés à résoudre dans l'affaire 84-76, Collic, touchent à un aspect du régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers, institué par le règlement du Conseil n° 1975/69 du 6 octobre 1969, et défini dans ses modalités d'application par le règlement n° 2195/69 de la Commission du 4 novembre suivant.

Nous croyons utile de décrire tout d'abord les caractères de ce régime qui, comme on le sait, constitue un des moyens créés par la Communauté pour faire face aux excédents de production dans le secteur en question. Les primes sont accordées aux entrepreneurs agricoles qui renoncent totalement et définitivement à commercialiser le lait et les produits laitiers. Leur fonction principale est de compenser les agriculteurs de la perte de revenu résultant de cette renonciation: en effet, l'idée de compensation est énoncée expressément dans le septième considérant du règlement n° 1975/69. Mais, au cours de la présente procédure, la Commission a soutenu que les primes en question visent également à encourager les investissements nécessaires à la reconversion du bétail en vue de la production de viande.

Le règlement cité du Conseil limite l'octroi des primes aux entreprises dont la production laitière est relativement importante. C'est pourquoi l'article 5 dispose que seuls les agriculteurs détenant plus de dix vaches laitières peuvent en bénéficier. Aux termes de l'article 6, «l'octroi de la prime est subordonné, notamment, à l'engagement écrit du bénéficiaire de renoncer totalement et définitivement à céder du lait et des produits laitiers».

Conformément à l'article 8, le paiement est effectué en cinq versements: un montant de 100 unités de compte par vache laitière est versé dans les trois mois qui suivent l'engagement écrit; le solde, qui s'élève à 100 autres unités de compte, est payé en quatre fractions annuelles successives «si le bénéficiaire a démontré, à la satisfaction de l'autorité compétente, d'une part, qu'il détient un nombre d'unité de gros bovins égal ou supérieur au nombre de vaches laitières détenues à la date du dépôt de la demande et, d'autre part, que l'engagement visé à l'article 6 a été respecté» (article 8, paragraphe 2, alinéa 2). Aux termes de l'article 16 du règlement n° 2195/69 de la Commission, si le bénéficiaire ne fait pas cette démonstration, «les États membres procèdent au recouvrement du montant visé à l'article 8, paragraphe 2, alinéa 1, du même règlement», c'est-à-dire du premier montant mentionné ci-dessus de 100 unités de compte par vache laitière.

Selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2195/69, le calcul du nombre d'unités de gros bovins que le bénéficiaire doit posséder pour conserver le droit à la prime doit être effectué en excluant les bovins de moins de 4 mois et en comptant les bovins de 4 mois mais moins de 12 mois, pour 0,4 unité de gros bovins.

2. C'est précisément cette dernière disposition qui constitue l'objet principal des questions d'interprétation que le tribunal administratif de Rennes a formulées à titre préjudiciel, dans le cadre d'une procédure engagée par un agriculteur français, M. Collic, contre le Fonds

1 — Traduit de l'italien.

d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) qui est en France l'institution compétente pour attribuer les primes en question et effectuer les contrôles qui s'y rapportent. Il s'agit d'une décision d'annulation d'une injonction de paiement émise par le FORMA contre M. Collic, dans le but de récupérer le montant déjà versé d'une prime de non-commercialisation du lait et des produits dérivés. En effet, M. Collic, ayant souscrit l'engagement visé à l'article 6 du règlement cité du Conseil, avait obtenu cette prime pour un montant calculé sur la base de 14 vaches laitières qu'il possédait au moment de la présentation de la demande. Trois versements avaient été effectués en sa faveur respectivement le 14 mai 1970, le 25 août 1971 et le 18 août 1972: les deux derniers, après des contrôles du FORMA, qui avaient eu une issue positive. Toutefois, à l'occasion du troisième contrôle, le 13 septembre 1973, les fonctionnaires du FORMA ont constaté la présence dans l'exploitation de l'agriculteur en question de seulement 4,4 unités de gros bovins, calculées conformément à l'article 2 cité du règlement n° 2195/69. De ce fait, l'agriculteur pouvait donc être considéré comme ne remplissant pas les obligations qui lui sont imposées par la réglementation communautaire (en l'espèce par l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, cité du règlement n° 1975/69, en vertu duquel il aurait dû démontrer qu'il possédait au moins 14 unités de gros bovins).

Malgré cela, le FORMA n'a adopté sur le moment aucune mesure contre M. Collic, et il a préféré effectuer un autre contrôle cinq mois après; le résultat a été que 6,4 unités de gros bovins se trouvaient dans la même exploitation. A ce point, le FORMA a adressé à l'agriculteur l'injonction de restituer, sur le montant perçu à titre de prime, une somme de 11 633,79 FF (toutefois, cette demande de restitution a été ultérieurement réduite d'environ un tiers).

Le demandeur a contesté devant le Tribunal administratif de Rennes l'inexactitude de la méthode suivie par le FORMA pour calculer le nombre des unités de gros bovins qu'il détenait; selon ses dires, si ce calcul avait été fait selon une méthode correcte, il en résulterait qu'au cours de la période considérée il se trouvait parfaitement en règle avec la réglementation communautaire. Il se réfère au fait qu'à l'époque des deux derniers contrôles il possédait, en plus des unités de bovins relevées par le FORMA, 150 veaux d'un âge inférieur à quatre mois, qu'il affirme avoir vendus ultérieurement alors qu'ils avaient atteint l'âge de quatre mois et demi. Sa thèse est que l'âge des veaux à prendre en considération aux fins de l'article 2, paragraphe 1, cité du règlement n° 2195/69, est celui de chaque animal au moment de la vente. De son côté, le FORMA a objecté que, même si l'on tenait compte, au moment du contrôle, des veaux destinés à être vendus après qu'ils ont atteint quatre mois, il faudrait de toute manière calculer le nombre d'unités de gros bovins détenus par l'agriculteur en raison de la durée de leur présence dans l'exploitation, en prenant comme critère normal de référence la présence au cours de toute l'année. C'est pourquoi les veaux devraient être comptés à partir du jour où ils ont atteint quatre mois et selon la durée de leur présence, à partir de ce jour, dans l'exploitation de l'agriculteur. A cet égard, le FORMA a également invoqué une circulaire du ministre français de l'agriculture (n° 4038 du 15 janvier 1971) qui précise que, pour l'application de la réglementation communautaire en question, les bovins présents dans l'exploitation pour une période inférieure à un an «seront décomptés dans leur catégorie proportionnellement à leur temps de présence».

Sur la base de ce critère, et étant donné que l'intéressé a vendu ses 150 veaux à l'âge de quatre mois et demi, le FORMA estime qu'ils pourraient entrer dans le calcul tout au plus pour 15 jours. En multipliant par conséquent leur nombre par la durée de leur présence exprimée en fraction d'années

(c'est-à-dire $150 \times \frac{0,5}{12}$),

et en appliquant au résultat le coefficient de 0,4 fixé par l'article 2, paragraphe 1, b), du règlement cité de la Commission, il en résulterait un nombre de 2,5 unités de gros bovins — en plus de ceux relevés à l'occasion des contrôles — présents dans l'exploitation du demandeur au cours de l'année prise en considération.

De son côté, M. Collic a contesté le critère du *prorata temporis*, en soutenant en premier lieu qu'il faudrait se limiter à multiplier le nombre de veaux vendus de plus de quatre mois par le coefficient mentionné ci-dessus; il a ajouté qu'en tous cas, même en appliquant le critère contesté, il faudrait tenir compte de tout le temps que l'élevage des veaux a exigé (en l'espèce, quatre mois et demi).

Par un jugement du 7 juillet 1976, modifié par un autre jugement du 6 août suivant, le tribunal administratif de Rennes a posé à la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, les questions suivantes:

1) L'article 2 du règlement CEE n° 2195/69 permet-il de décompter les bovins présents sur l'exploitation proportionnellement à leur temps de présence?
2) Pour établir le taux de conversion, doit-on tenir compte de l'âge des bovins au moment du contrôle ou au moment de la date où ils sont commercialisés, si le bénéficiaire de la prime apporte la preuve que ces bovins sont commercialisés après plus de quatre mois?
3) L'interprétation dudit règlement, plus précisément de son article 2, appelle-t-elle d'autres précisions utiles à la solution du litige?

3. Pour répondre aux questions posées par le juge national, il nous semble nécessaire d'interpréter, avant même l'article 2, paragraphe 1, du règlement de la Commission, l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, cité, du règlement du Conseil. Comme nous l'avons noté précédemment, cette règle subordonne le paiement de chacune des quatre fractions annuelles, en lesquelles s'échelonnent les 50 % de la prime, à la condition que le bénéficiaire «démontre à la satisfaction de l'autorité compétente» deux choses: «qu'il détient un nombre d'unités de gros bovins égal ou supérieur au nombre de vaches laitières détenues à la date du dépôt de la demande» et qu'il a respecté l'engagement de renoncer totalement et définitivement à commercialiser le lait et les produits laitiers. On en déduit que, en plus de l'obligation de non-commercialisation, l'agriculteur qui bénéficie de la prime assume également celle de posséder, pendant au moins cinq années, autant de bovins adultes qu'il possédait précédemment de vaches laitières. Cela montre que l'affirmation de la Commission, au cours de cette procédure, à savoir que le règlement n° 1975/69, avait aussi pour but d'encourager l'élevage des bovins destinés au marché des viandes est exacte.

L'obligation de posséder un certain nombre de bovins pendant une période de temps déterminée n'équivaut cependant pas à celle de maintenir, de manière ininterrompue, dans l'exploitation les mêmes têtes de bétail pendant la durée prescrite. Il est évident qu'une semblable interprétation serait contraire aux exigences du marché, étant donné que le bétail destiné à être abattu est généralement vendu à un âge qui varie de quelques mois à deux ou trois ans. C'est avec raison que l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, impose textuellement à l'agriculteur de posséder «un nombre d'unités de gros bovins» égal ou supérieur à celui de vaches laitières qu'il possédait précédemment, sans préjuger par là des variations éventuelles dans la composition du cheptel d'une exploitation.

Selon une interprétation rigoureuse de cette obligation, il devrait avoir constamment pendant cinq ans dans son exploitation le nombre d'unités prescrit: la vente d'une ou de plusieurs têtes devrait être simultanée à l'achat d'autres, de manière à maintenir à tout moment le nombre minimal d'unités requises. Une obligation de nature durable exigerait en effet

une possession présentant un caractère de continuité. On peut également admettre qu'en interrompant brièvement cette continuité, des périodes de temps où des bovins en nombre inférieur au minimum prescrit sont présents dans l'exploitation soient compensées par la présence, en d'autres périodes, d'un nombre supérieur d'unités. Mais tout cela exige que l'on établisse la manière de calculer les unités de bovins qui ne sont restées dans l'exploitation que pendant un certain temps et ont été ensuite remplacées par d'autres unités en nombre supérieur ou inférieur. A cet égard, il apparaît non seulement opportun mais pleinement conforme à la réglementation communautaire de tenir compte du facteur temps.

Quant à la méthode à choisir, étant donné les fréquences annuelles des «preuves» que l'agriculteur doit fournir pour obtenir le paiement des acomptes de la prime, il semble correct que l'on calcule les fractions d'années durant lesquelles chaque tête est restée dans l'exploitation. La solution alternative consisterait à faire le compte pur et simple des têtes à un moment déterminé — le moment du contrôle, ou celui où le droit à un acompte déterminé arrive à échéance —, mais elle ne serait pas conforme au caractère de continuité de l'obligation en question. Nous considérons que cette solution alternative aboutirait à ce résultat inéquitable de mettre sur le même plan l'agriculteur qui ne détient le nombre d'unités requis qu'au moment du calcul et s'en libère pour le reste de l'année, et l'agriculteur qui respecte son engagement de posséder ce nombre d'unités durant toute l'année. On risquerait, en outre, de pénaliser celui qui, après avoir possédé pendant la plus grande partie d'une année le nombre d'unités prescrit, posséderait momentanément, à l'époque du contrôle, un nombre d'unités inférieur.

La *proratisation* à laquelle a procédé l'organisme d'intervention français, en tenant compte de la durée des présences de bovins dans l'exploitation au cours de l'année à laquelle se réfère le contrôle, nous semble donc parfaitement conforme aux finalités de la réglementation communautaire.

Il reste à observer que le juge national, en se référant dans sa première question exclusivement à l'article 2 du règlement n° 2195/69 et en demandant s'il *permet* de calculer les bovins proportionnellement à leur temps de présence dans l'exploitation, semble douter qu'il soit licite de modifier les critères de calcul de l'article cité en les multipliant par la fraction d'années au cours de laquelle chaque tête de bétail est présente. Ce doute n'a pas de raisons d'être. L'article 2, paragraphe 1, se limite à fixer les «taux de conversion» applicables pour calculer le nombre d'unités de gros bovins, mais il n'exclut pas du tout que l'on tienne compte *également* du facteur temps pour satisfaire aux exigences implicites contenues dans l'article 8 du règlement n° 1975/69.

4. Puisque chaque contrôle, effectué par l'organisme national d'intervention avant le versement des différentes fractions de la prime, sert à constater si, *durant toute la période annuelle écoulée depuis le précédent contrôle,* l'agriculteur a respecté ses engagements, on devra, pour fixer le taux de conversion visé à l'article 2 précité, se fonder sur l'âge effectif du bétail détenu par l'agriculteur à la fin de cette période (qui s'identifie avec le moment du contrôle). Au contraire, on devra tenir compte de l'âge des bovins au moment de la commercialisation pour les têtes de bétail que l'agriculteur a possédées au cours de l'année mais a vendues avant le contrôle: selon l'interprétation que nous avons donnée de l'article 8 du règlement n° 1975/69, ces têtes, elles aussi, concourent à former le nombre total des unités de gros bovins que le bénéficiaire doit posséder. Naturellement, comme nous l'avons déjà dit, le critère *prorata temporis* devra enfin s'appliquer à l'un et à l'autre groupe de bovins.

A notre avis, le fait qu'à la date de l'un des contrôles annuels le bénéficiaire de la

prime prouve que des veaux de moins de quatre mois, présents à ce moment-là dans l'exploitation, seront vendus au-delà de l'âge de quatre mois, ne peut pas en revanche avoir d'influence sur le calcul du nombre d'unités de gros bovins. Ce n'est que l'année suivante, s'il y a lieu d'effectuer un nouveau contrôle, que l'on devra tenir compte du fait que, pendant un certain temps, des veaux d'un âge supérieur à quatre mois sont restés dans l'exploitation et que l'on devra prendre comme base pour l'application des taux de conversion l'âge des veaux au moment de la vente.

En fait, on ne peut pas exclure que les organismes nationaux se montrent enclins à une certaine tolérance, inspirée par l'intention de tenir compte de situations particulières et d'exigences propres soit de chaque exploitation, soit de la région considérée. Il faudra toutefois que cette tolérance reste dans des limites raisonnables, afin d'éviter le maintien de situations contraires à ce principe de continuité de l'effort productif des agriculteurs qui a été adopté par la réglementation en question.

En l'espèce, l'organisme français a bel et bien fait preuve de souplesse, par le fait même qu'il a laissé cinq mois supplémentaires à l'intéressé, après le résultat négatif du contrôle du 5 septembre 1973, avant de procéder à d'autres vérifications, dans le but de lui permettre de régulariser sa situation.

5. Il convient en dernier lieu d'aborder une question qui est apparue à la suite de la discussion entre les parties et dont la clarification peut aider à interpréter l'article 2 du règlement de la Commission, en fournissant ainsi une réponse également à la troisième question posée par le juge national. Nous avons vu que l'article 2, paragraphe 1, cité, fixe une taxe de conversion égale à 0 pour les bovins d'un âge inférieur à quatre mois. Or, en supposant que, parmi les unités de bovins présents dans l'exploitation au moment du contrôle ou possédés par l'agriculteur au cours de l'année et puis vendus, il y a un ou plusieurs veaux d'un âge supérieur à quatre mois, le calcul *prorata temporis* doit-il être effectué en tenant compte de la seule période durant laquelle chaque veau est resté dans l'exploitation après l'âge de quatre mois ou de la période entière de présence à partir de sa naissance?

On pourrait estimer que, même si au-dessous des quatre mois un bovin est encore trop jeune pour donner une production suffisante de viande, et par conséquent n'est pas pris en considération pour le calcul du nombre d'unités de gros bovins possédés par l'exploitation, il serait néanmoins juste de tenir compte, à titre de reconnaissance des efforts accomplis par l'éleveur, de toute la durée de l'élevage dans l'exploitation, une fois qu'il a dépassé l'âge minimal établi par l'article 2, paragraphe 1, cité.

Toutefois, au cours de la présente procédure, la Commission a déclaré que l'article 2 de son règlement, en excluant du calcul les bêtes les plus jeunes, qui, jusqu'à l'âge de quatre mois, sont nourries presque exclusivement avec du lait maternel, et en prévoyant un coefficient inférieur à 1 pour les bovins ayant plus de quatre mois et moins d'un an, étant donné qu'ils sont encore nourris en partie avec du lait maternel, tendrait à garantir que le bénéficiaire de la prime destine les fourrages produits dans son exploitation à la production de viande.

Toujours selon la Commission, il s'ensuivrait que l'exclusion du calcul des quatre premiers mois de vie devrait être totale, conformément à la nécessité de stimuler une reconversion de longue durée vers la production de viande.

Puisqu'il s'agit ici d'un règlement de la Commission elle-même, il paraît justifié de faire confiance à ses précisions concernant les raisons et les buts de la disposition en question. Il aurait été certainement préférable qu'une finalité importante comme celle dont nous discutons

soit explicitement indiquée dans le préambule du règlement, d'autant plus que la Commission a l'obligation de fournir dans la motivation de ses actes, y compris ceux de portée générale, les éléments essentiels de droit et de fait en considération desquels elle adopte ses mesures. Comme vous l'avez plusieurs fois affirmé, cela est nécessaire soit pour permettre aux administrés de connaître les raisons et la portée réelle des mesures qui les concernent, soit pour permettre le contrôle juridictionnel de la légalité de ces actes.

Mais ces réserves formelles ne peuvent pas conduire à exclure que, dans l'interprétation de la règle considérée, on tienne compte de la fonction qui lui a été assignée par l'institution qui en est l'auteur, dans l'exécution du règlement de base du Conseil. C'est pourquoi les nécessités rappelées plus haut, dont s'inspire l'article 2, paragraphe 1, cité, conduisent à affirmer que la période comprise entre la naissance et quatre mois, qu'un bovin a passée dans une exploitation, ne doit pas non plus être comptée pour l'application du critère *prorata temporis*.

6. Nous concluons en vous proposant de répondre aux questions posées, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal administratif de Rennes, en disant pour droit que:

1) L'article 8 du règlement du Conseil n° 1975/69 et l'article 2 du règlement de la Commission n° 2195/69 exigent que le calcul des unités de gros bovins, en vue de bénéficier des fractions annuelles de la prime de non-commercialisation du lait et des produits dérivés, soit effectué proportionnellement au temps de présence des bovins dans l'exploitation.

2) Pour appliquer le taux de conversion fixé par l'article 2 du règlement de la Commission n° 2195/69, on doit tenir compte de l'âge des bovins présents dans l'exploitation au moment du contrôle et de l'âge des bovins qui ont été présents dans l'exploitation durant l'année précédente au moment de la vente.

3) Le calcul *prorata temporis* des unités de gros bovins, dans le but précisé sous le numéro 1, doit être effectué sans tenir compte des quatre premiers mois de vie du bovin.