tion des plantations, interdiction prévue par l'article 4 du règlement n° 2253/77 du Conseil, du 11 octobre 1977, la république fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

2) La défenderesse est condamnée aux dépens.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Bosco Koopmans Due Bahlmann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 19 avril 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 10 MARS 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le présent recours est formé par la Commission au titre de l'article 169 du traité CEE et vise à faire constater qu'en ne faisant pas respecter par les groupements reconnus de producteurs en tant que tels l'interdiction d'extension des plantations de houblon prévue par l'article 4 du règlement n° 2253/77 du Conseil du 11 octobre 1977 (JO L 261/1 du 14. 10. 1977), la république fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE. De l'avis de la Commission, cette disposition, correctement interprétée, interdit toute extension des superficies plantées en houblon et s'applique à l'ensemble des houblonnières appartenant aux adhérents de groupements reconnus de producteurs bénéficiant d'aides, même si l'aide est accordée au titre de la reconversion ou de la restructuration des plantations de houblon appartenant seulement à quelques membres. Lorsqu'il a appliqué le règlement en 1978, particulièrement par une décision du 5 décembre

1 — Traduit de l'anglais.

1978, le ministre de l'agriculture du Land de Bavière a estimé que l'interdiction s'appliquait aux superficies couvertes par le plan de reconversion ou de restructuration et bénéficiant d'aides, et non pas à toute la superficie exploitée par les adhérents d'un groupement de producteurs. En conséquence, rien n'empêcherait les propriétaires de houblonnières non couvertes par le plan d'étendre les superficies plantées en houblon. La Commission a porté le problème devant le gouvernement allemand lequel a approuvé l'interprétation que le gouvernement du Land de Bavière avait donnée du règlement et soutenu que l'interdiction énoncée à l'article 4 du règlement n° 2253/77 ne s'appliquait qu'aux adhérents d'un groupement de producteurs qui avaient participé au plan. C'est ce qui est à l'origine de la présente procédure.

Le 17 mai 1977, le Conseil a adopté le règlement n° 1170/77 (JO L 137/7 du 3. 6. 1977) modifiant le règlement CEE n° 1696/71 du Conseil du 26 juillet 1971 (JO L 175/1 du 4. 8. 1971), portant organisation commune des marchés dans le secteur du houblon. Les modifications ont été rendues nécessaires par une évolution de la situation du marché du houblon, marquée par un déséquilibre entre l'offre et la demande et un effondrement des cours. Aux fins de stabiliser la situation, il a été jugé nécessaire d'interdire toute extension des superficies plantées et d'améliorer la qualité du houblon. L'article 7 du règlement a, pour autant que cela entre en ligne de compte en l'espèce, modifié l'article 9 du règlement n° 1696/71 comme suit:

«1. Est interdite pour la période allant du 1er juillet 1977 jusqu'au 31 décembre 1979 toute extension des superficies plantées en houblon.

Pour l'application du présent paragraphe, les États membres peuvent considérer comme un seul producteur un groupement reconnu de producteurs.

...

3. Les États membres peuvent accorder aux groupements reconnus de producteurs pour les opérations destinées à la reconversion variétale et à la restructuration des plantations visées à l'article 7, paragraphe 1, sous b), et réalisées avant le 1er juillet 1979 des aides d'un montant maximal de 1 800 unités de compte par hectare, pour autant que des opérations entraînent une réduction d'au moins 40 % de la superficie sur laquelle elles sont effectuées.»

Le Conseil était habilité à proroger la durée d'application de ces mesures mais cela n'a pas été fait. L'article 7, paragraphe 1, lettre b), du règlement n° 1696/71 précise, dans sa version modifiée, l'un des buts pour lesquels un groupement de producteurs, reconnu en vertu du règlement, peut être constitué: notamment aux fins d'adapter «en commun» la production de ses adhérents «aux exigences du marché et de l'améliorer ... par la reconversion variétale et la restructuration des plantations». Un tel groupement doit être reconnu par un État membre et l'article 7, paragraphe 3, fixe les conditions de la reconnaissance. L'une d'entre elles est que le groupement de producteurs doit avoir «la personnalité juridique ou une capacité juridique suffisante pour être, selon la législation nationale, sujet de droits et obligations».

Arrêtons-nous là: l'amendement visait, à notre avis, à interdire aux producteurs (y compris à un groupement reconnu de producteurs) d'étendre les superficies plantées en houblon et à encourager une réduction dans cette zone en mettant à la

disposition de groupements reconnus de producteurs une aide à la reconversion et à la restructuration des plantations de houblon. La référence dans la version anglaise de l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 1696/71, dans sa version modifiée par le règlement n° 1170/77, à «the area concerned» vise la superficie faisant l'objet d'opérations de reconversion et de restructuration et non pas la superficie totale exploitée par les adhérents du groupement de producteurs. Cette interprétation est conforme aux considérants du règlement n° 1170/77 aux termes desquels «... cependant, l'octroi de cette aide doit être subordonné au respect d'une condition de réduction sensible des superficies reconverties». Elle est également corroborée par le texte français qui dispose plus clairement à l'article 9, paragraphe 3, «pour autant que des opérations entraînent une réduction d'au moins 40 % de la superficie sur laquelle elles sont effectuées».

Les règles générales régissant l'application de l'article 9 du règlement n° 1696/71 dans sa version modifiée, ont été adoptées par le Conseil dans le règlement n° 2253/77. L'article 1 de ce règlement a interdit jusqu'au 31 décembre 1979 l'enregistrement de superficies plantées en houblon autres que celles enregistrées au 30 juin 1977 (et exploitées par les personnes désignées) à moins que ces superficies ne remplacent d'autres superficies enregistrées à cette dernière date et qu'elles ne soient pas supérieures aux superficies remplacées. Dans la mesure où ils nous intéressent ici, les articles 3 et 4, qui ont mis en œuvre l'article 9, paragraphe 3, disposent:

Article 3, paragraphe 1: «Les aides à la reconversion variétale et à la restructuration des plantations prévues à l'article 9, paragraphe 3, du règlement CEE n° 1696/71, sont accordées aux groupements de producteurs qui sont reconnus en vertu de l'article 7 dudit règlement, sur présentation aux autorités désignées par les États membres d'un plan de reconversion variétale et de restructuration des plantations comportant une réduction d'au moins 40 % du total des superficies enregistrées au 30 juin 1977 sur lesquelles porte ce plan».

Article 4: «Pendant une période de trois ans suivant la réalisation du plan de reconversion variétale et de restructuration de plantations, un groupement reconnu de producteurs ne peut planter de houblon sur une superficie supérieure à celle résultant de l'application de ce plan».

Aux termes de l'article 7 du règlement n° 2253/77, les États membres étaient tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour contrôler la réduction des superficies visée à l'article 3, paragraphe 1.

Il est admis qu'un plan de reconversion et de restructuration présenté par un groupement de producteurs ne doit pas couvrir la totalité de la superficie qu'il cultive et que la réduction de 40 % ne s'applique qu'à la partie de la superficie totale qui fait l'objet du plan. En pratique, semble-t-il, les plans présentés effectivement par des groupements de producteurs en Allemagne concernaient les superficies cultivées par une minorité des adhérents du groupement.

Le gouvernement allemand soutient qu'il existe un lien essentiel entre les articles 3 et 4 du règlement n° 2253/77. Les aides prévues à l'article 3 sont accordées pour une superficie visée dans un plan de

reconversion ou de restructuration: l'octroi de l'aide est subordonné à la condition que 40 % du total des superficies enregistrées auquel le plan s'applique soient retirés de la production. L'interdiction de planter en houblon une superficie supérieure à celle «résultant de l'application de ce plan», vise la même superficie, c'est-à-dire la superficie sur laquelle porte le plan. En conséquence, l'interdiction ne peut s'appliquer qu'aux superficies cultivées par les adhérents du groupement qui ont participé au plan et ont bénéficié des aides. Il a été affirmé que dans son projet de règlement n° 2253/77, la Commission avait proposé que la réduction de 40 % s'applique à la totalité de la superficie cultivée par le groupement de producteurs. Partant, la dernière partie de l'article 3, paragraphe 1, était initialement libellée comme suit: «... comportant une réduction d'au moins 40 % du total des superficies enregistrées par les producteurs associés au 30 juin 1977». L'article 4 en découlait. A la demande du gouvernement allemand, les termes de l'article 3, paragraphe 1, ont été modifiés comme suit: «... comportant une réduction d'au moins 40 % du total des superficies enregistrées au 30 juin 1977 sur lesquelles porte ce plan». Mais aucune modification n'a été apportée à l'article 4. L'avocat du gouvernement allemand fait valoir que le fait que l'article 4 n'ait pas été modifié à la lumière de la modification des termes de l'article 3, paragraphe 1, est à l'origine des difficultés présentes.

Un régime prévoyant une aide pour une superficie particulière, assorti d'une réduction du total des superficies concernées par les aides et d'une interdiction temporaire de planter de nouveau cette superficie spécifique ou une superficie équivalente ailleurs, serait intelligible et cohérent. Il est également possible de concevoir un régime qui subordonne l'octroi d'aides à une superficie particulière à la condition que la totalité des superficies cultivées ne soit pas étendue une fois que la superficie particulière a fait l'objet d'une réduction puisque, autrement, la superficie retirée de la production pourrait être remise en exploitation ailleurs.

L'article 3 et l'avant-dernier considérant du règlement n° 2253/77 (qui relève la nécessité d'éviter que les superficies faisant l'objet des opérations d'arrachage ne soient replantées pendant une période de trois ans) et les modifications apportées à l'article 9 du règlement n° 1696/71 dans l'article 7 du règlement n° 1170/77, vont dans le sens de la première interprétation. Ils ne sont cependant pas décisifs en ce qui concerne l'interprétation de l'article 4 qui doit être appréhendé dans le cadre du régime dans son ensemble. A moins que l'article 4 ne soit pas compréhensible à la lumière de la modification du projet de l'article 3, il serait, à notre avis, erroné de partir de l'idée que le fait de ne pas avoir modifié l'article 4 alors que l'article 3 l'était, a constitué une omission. A supposer qu'une quelconque présomption s'impose, ce serait que l'article 4 a été sciemment et délibérément maintenu dans sa forme originale.

Il semble clair que la raison de la modification introduite par le règlement n° 1170/77 résidait dans le fait que le marché du houblon «s'est profondément modifié». La production de houblon était trop importante; une quantité moindre a été utilisée dans la production de bière. Dans le règlement n° 2253/77, le premier moyen de traiter les excédents consistait à interdire l'extension des superficies cultivées jusqu'au 31 décembre 1979. Le

deuxième moyen était de prévoir des aides dont l'octroi était subordonné à la condition d'une réduction de la superficie cultivée par ceux qui sollicitaient les aides.

Les aides devaient être payées non pas sur présentation des propositions de producteurs individuels mais sur la base d'un plan présenté par un groupement de producteurs répondant à la définition, aux finalités et aux fonctions visées à l'article 7 du règlement n° 1696/71, tel que modifié par l'article 5 du règlement n° 1170/77. Les aides devaient être payées à ces groupements reconnus de producteurs — et non pas, à l'instar des aides prévues par l'article 12 du règlement n° 1696/71 (dans sa version modifiée), pour les producteurs individuels — bien qu'en définitive, l'aide versée aux groupements de producteurs devait être répartie, en vertu de l'article 6, paragraphe 2 du règlement n° 2253/77, entre les adhérents «compte tenu de leur participation au plan».

Selon ses termes, l'interdiction énoncée à l'article 4 vise non pas les producteurs individuels mais les groupements de producteurs qui, en tant que tels, ne produisent normalement pas de houblon et sont censés non pas produire du houblon mais exercer les tâches d'élaboration d'une politique et de gestion définies dans la version modifiée de l'article 7 du règlement n° 1696/71.

Bien qu'un groupement de producteurs doive disposer, pour être reconnu, de la personnalité juridique ou d'une capacité juridique suffisante pour être, selon la législation nationale, sujet de droits et d'obligations, il nous semble que l'interdiction énoncée à l'article 4 à l'égard d'un groupement de producteurs doit être appréhendée comme une interdiction visant les adhérents du groupement. Normalement, cela doit signifier l'ensemble des adhérents du groupement. Il nous semble que l'interdiction revêt cette signification dans l'article 4. En outre, une telle interprétation correspond à la structure dans son ensemble. Le groupement est un instrument permettant la mise en œuvre du régime. Il soumet le plan, reçoit l'aide, décide de sa répartition et assume les obligations imposées. Si on avait eu l'intention de limiter l'obligation à ceux des adhérents dont les terres étaient couvertes par le plan, la disposition aurait pu aisément l'indiquer. Partant, nous n'interpréterions pas les termes «groupement reconnu de producteurs» dans l'article 4 comme visant uniquement les adhérents dont la superficie fait l'objet du plan.

Si l'interdiction frappe tous les adhérents, il reste la question de savoir si (a) elle s'oppose à la plantation «d'une superficie couverte par le plan et qui est toujours plantée en houblon après que la reconversion ou la restructuration a été exécutée et après que 40 % au moins ont été arrachés» ou (b) elle s'oppose à la plantation «du total des superficies cultivées par les adhérents du groupement de producteurs, déduction faite de la superficie arrachée ou n'étant plus plantée en houblon à la suite de l'application du plan».

A notre avis, la deuxième solution s'impose puisqu'il serait autrement possible de cesser la production sur une superficie et de percevoir l'aide au titre de l'article 3, puis de reprendre la production ailleurs sur une superficie de même dimension, voire sur une superficie plus grande. De cette manière, l'objectif poursuivi par la réduction des superficies cultivées ne serait pas réalisé même si l'on pouvait affirmer que les nouvelles terres avec des rendements éventuellement meilleurs ont été utilisées en remplacement de terres épuisées à faible

rendement. Pendant la période de «standstill» prévue par l'article 1, l'objectif était d'éviter un accroissement général de la production: aux termes des articles 3 et 4, il s'agissait d'obtenir sa réduction sous réserve du paiement d'aides. Le résultat de l'interdiction est simplement d'empêcher un groupement de producteurs de compenser la perte d'une superficie arrachée en augmentant la production ailleurs: elle n'a pas pour conséquence que des superficies existantes (dans le cadre des limites maximales) ne peuvent pas être plantées avec de nouvelles variétés ou, si nous avons bien compris, que d'autres plans impliquant des réductions supplémentaires de superficies ne puissent pas être présentés.

L'argument selon lequel l'interprétation de la Commission est contraire aux critères généraux des régimes d'aides parce qu'elle restreint la liberté économique des producteurs qui ne souhaitent pas bénéficier de l'aide, doit être rejeté pour la raison avancée par la Commission, à savoir que l'aide est destinée non pas au producteur individuel, comme dans d'autres cas, mais au groupement de producteurs.

Il a été également affirmé que l'interprétation de la Commission était impraticable parce qu'en pratique, seule une minorité des adhérents d'un groupement de producteurs participe à un plan de reconversion ou de restructuration; si la thèse de la Commission était exacte, cette minorité ne pourrait jamais obtenir l'assentiment des autres adhérents du groupe à l'égard du plan parce qu'il aurait uniquement pour effet de les désavantager. Cet argument n'est pas convaincant. D'abord, il se pourrait bien que l'interprétation donnée de l'article 4 par le gouvernement du Land de Bavière ait pour résultat que des plans de reconversion ou de restructuration adoptés en Allemagne ne concernent qu'une minorité du groupement. Si des groupements de producteurs avaient été informés de la signification de l'article 4, leur appréciation des avantages résultant de l'adoption d'un plan de reconversion ou de restructuration aurait pu les amener à conclure, soit qu'il serait plus avantageux si une majorité d'adhérents participait au plan, soit qu'il serait toujours avantageux si seule une minorité le faisait. En tout cas, rien ne prouve que des groupements de producteurs auraient refusé de tirer avantage du régime d'aides s'ils avaient eu connaissance de l'interprétation que la Commission donne de l'article 4 et, même s'il en était ainsi, ce n'est pas un argument pertinent plaidant contre cette interprétation: il n'existe pas de principe général du droit communautaire selon lequel tous les régimes d'aides doivent être aussi avantageux que possible pour les bénéficiaires potentiels; le législateur communautaire dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière et, assurément dans le cas de régimes volontaires, il peut élaborer un régime qui, s'il est adopté, s'avère dans une certaine mesure désavantageux pour quelques adhérents d'un groupement.

Enfin, l'avocat du gouvernement allemand a soutenu que le régime, tel qu'il est interprété par la Commission, porte atteinte aux droits fondamentaux en ce que: (1) l'interdiction de toute extension des superficies plantées en houblon faite aux adhérents d'un groupement de producteurs ne participant pas à un plan de reconversion ou de restructuration, limite leurs droits de propriété sans compensation adéquate et équivaut donc à une expropriation; (2) il y a discrimination entre ces personnes et des producteurs individuels qui n'appartiennent pas

au groupement et ne relèvent pas de l'article 4. Dans l'affaire 44/79, *Hauer/Land de Rhénanie-Palatinat* (Recueil 1979, p. 3727), la Cour a examiné ce problème à propos d'un règlement interdisant la plantation nouvelle de vignes. En l'espèce, comme dans les affaires 41, 121 et 796/79, *Testa/Bundesanstalt für Arbeit* (Recueil 1980, p. 1979), la situation est quelque peu différente parce que le régime d'aides a un caractère facultatif et toute charge qu'il impose est supportée volontairement par les adhérents du groupement de producteurs. Il leur appartient de décider s'ils souhaitent ou non tirer avantage du régime. Personne ne les y oblige. Toutefois, s'ils décident de bénéficier du régime ils doivent également accepter les charges. Dans ces conditions, l'argument selon lequel le régime porte atteinte à des droits fondamentaux, doit être rejeté.

En conséquence, malgré les arguments avancés par le gouvernement allemand et bien que le but poursuivi aurait pu être exprimé plus clairement, nous ne pensons pas que le fait de ne pas avoir modifié le projet de l'article 4 soit dû à une inadvertance.

Pour les raisons que nous venons d'exposer, nous considérons que l'interprétation donnée par la Commission de l'article 4 du règlement n° 2253/77 est correcte et qu'elle est donc en droit d'obtenir de la Cour la constatation demandée ainsi que la condamnation du gouvernement allemand aux dépens.