CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 8 octobre 1996 *

1. La présente question préjudicielle, qui lui est soumise par le tribunal administratif d'Amiens, contraint la Cour de justice à se prononcer sur l'indemnité pour abandon définitif de la production laitière, l'une des mesures adoptées dans le cadre du régime de prélèvement supplémentaire appliqué dans l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers, régime qui a donné lieu à de nombreux litiges.

2. Cette question s'est posée à l'occasion d'un litige dans lequel les époux Michel et Monique Macon, MM. Philippe et Pascal Macon, et M^lle^ Jaqueline Sauvrezy, ont demandé l'annulation de la décision du préfet de l'Aisne du 27 février 1992 par laquelle celui-ci a rejeté leur demande d'indemnité pour abandon définitif de la production laitière, au motif qu'ils ne possédaient pas la qualité de producteur de lait au sens de l'article 12 du règlement (CEE) n° 857/84 [1].

3. Les consorts Macon et M^lle^ Sauvrezy ont constitué un GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun), dénommé « GAEC du Canada », situé à Ardon, dans le département de l'Aisne, qui disposait de quantités de référence dans le cadre, notamment, des ventes directes.

4. Au cours de la campagne laitière 1991/1992, les consorts Macon et M^lle^ Sauvrezy ont sollicité l'indemnité pour abandon définitif de la production laitière prévue par le règlement (CEE) n° 1637/91 [2]. Cette demande a été rejetée par l'autorité nationale compétente, au motif que les intéressés, s'ils étaient titulaires de quantités de référence, ne produisaient pas de lait à la date de l'introduction de leur demande. Il est en effet constant, en dépit du laconisme de l'ordonnance de renvoi du juge national et des observations des parties, que les demandeurs dans le litige principal disposaient de quantités de référence, mais qu'ils ne les exploitaient pas parce qu'ils avaient cessé de produire du lait. Les motifs pour lesquels les demandeurs continuaient à détenir des quantités de référence ne sont pas précisés.

5. Face à cette situation, le tribunal administratif d'Amiens estime que « la solution du

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Règlement 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).

2 — Règlement du Conseil, du 13 juin 1991, fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de référence visées à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière (JO L 150, p. 30).

litige est subordonnée au point de savoir si les dispositions de l'article 2 du règlement (CEE) n° 1637/91 du Conseil, du 13 juin 1991, fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de référence visées à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à ce que l'indemnité à l'abandon définitif de la production laitière soit accordée à l'exploitant d'un fonds agricole qui, ne produisant pas de lait, dispose toutefois, à la date de la demande, de quantités de référence laitières au titre, en particulier, de ventes directes ».

6. Avant de répondre à la question posée par le juge national, il convient de rappeler brièvement la réglementation communautaire applicable aux conditions d'abandon de la production laitière dans le cadre du régime de prélèvement supplémentaire.

La réglementation applicable

7. Afin de réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande de lait et de produits laitiers, et les excédents structurels qui en résultaient, le règlement (CEE) n° 856/84 [3] a modifié l'organisation commune des marchés du lait en établissant un régime de prélèvement supplémentaire applicable à partir du 2 avril 1984. Ce mécanisme de contrôle de la production laitière était articulé de la manière suivante:

— Une quantité globale, qui constituait le seuil de garantie pour la production de lait, était déterminée pour toute la Communauté.

— Cette quantité était répartie entre les États membres en fonction des quantités de lait livrées sur leur territoire pendant l'année civile 1981, augmentées de 1 %, exception faite de la quantité destinée à la réserve communautaire, créée pour faire face aux nécessités spécifiques de plusieurs États membres et de certains producteurs.

— A son tour, chaque État membre répartissait sa quantité garantie entre ses producteurs, en leur attribuant une quantité de référence individuelle, habituellement dénommée « quota laitier ».

— Le dépassement de la quantité de référence entraînait l'obligation, pour les producteurs, de payer un prélèvement supplémentaire destiné à financer la dépense occasionnée par la commercialisation de

3 — Règlement 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).

ces excédents. Le paiement du prélèvement incombait au producteur (formule A) ou à l'acheteur du lait, avec le droit de le répercuter sur le producteur (formule B), en fonction du choix effectué par chaque État membre. La France a opté pour la formule B.

8. Les règles générales d'application de ce régime de prélèvement supplémentaire ont été établies par le Conseil dans le règlement n° 857/84. Ce règlement a permis aux États membres de retenir l'une des années 1981, 1982 ou 1983 comme période de référence pour le calcul des quotas individuels des producteurs, et il a de plus prévu la possibilité que les États membres établissent des réserves nationales de quantités de référence pour régler les situations particulières de certains de leurs producteurs.

9. Ce régime de prélèvement supplémentaire, établi en principe pour une période de cinq ans à compter du 1er avril 1984, a été prorogé jusqu'à l'an 2000. Les mesures initialement prévues n'ont pas été satisfaisantes pour équilibrer l'offre et la demande de lait et de produits laitiers. Les autorités communautaires ont donc adopté de nouvelles mesures destinées à renforcer ce régime, parmi lesquelles des réductions et des suspensions temporaires des quantités globales de lait garanties, ainsi que le versement d'une indemnité pour abandon de la production, qui est au centre de la présente affaire.

10. L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 prévoyait la possibilité pour les États membres d'utiliser le versement d'indemnités pour abandon de la production comme une mesure de restructuration de la production laitière. Les institutions communautaires ont ensuite utilisé ce procédé comme un moyen additionnel pour réduire la production de lait. Ainsi, le règlement (CEE) n° 1336/86 [4] a établi un régime communautaire de financement de l'abandon de la production laitière, par l'attribution d'une indemnité à tout producteur qui la sollicite et qui remplit certaines conditions, moyennant l'engagement de sa part de mettre définitivement fin à la totalité de sa production laitière.

11. Cette réglementation a été remplacée, pour la campagne 1991/1992 et les campagnes suivantes, par le règlement n° 1637/91, dont les modalités d'application ont été fixées par le règlement (CEE) n° 2349/91 de la Commission [5]. Les objectifs visés par le règlement n° 1637/91, à travers le système de primes à l'abandon de la production, restent la réduction de l'offre de lait et de produits laitiers, et la restructuration de la production laitière. En effet, les quantités de référence libérées grâce aux incitations à l'abandon définitif de la production s'ajoutent à la réserve nationale, et les États membres, en vertu de l'article 2, paragraphe 4, doivent les allouer aux producteurs soumis à une réduction de leurs quantités de référence, aux producteurs ayant souscrit un engagement de non-commercialisation ou de reconversion,

4 — Règlement du Conseil, du 6 mai 1986, fixant une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière (JO L 119, p. 21).

5 — Règlement du 31 juillet 1991, portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 1637/91 (JO L 214, p. 44).

et aux producteurs prioritaires (petites exploitations et exploitations des zones de montagne).

12. Le règlement n° 1637/91 instaure une indemnité pour l'abandon total et définitif de la production, qui atteint au maximum 10 écus par 100 kg et par an, payable en cinq annuités. Tous les producteurs disposant de quantités de référence avant l'entrée en vigueur du règlement peuvent bénéficier de cette indemnité, à l'exception des producteurs ayant souscrit un engagement de non-commercialisation ou de reconversion.

13. Le règlement n° 1637/91 laisse aux États membres une large marge d'appréciation pour moduler l'application des primes à l'abandon de la production. Son article 2, paragraphe 1, permet ainsi aux États membres de ne pas appliquer ce système de primes dans une, plusieurs ou toutes leurs régions, pour différents motifs tels que des nécessités administratives impérieuses, l'opportunité de faciliter des évolutions et des adaptations structurelles, le danger que des quantités de référence significatives soient libérées, ou la lutte contre la désertification de certaines zones. En outre, il leur est permis d'exclure du bénéfice de l'indemnité les producteurs possédant moins de six vaches ou dont la quantité de référence individuelle disponible est inférieure à 25 000 kg. Enfin, les États membres peuvent réduire le montant de l'indemnité ou l'augmenter en apportant un financement additionnel. De la même manière, ils peuvent faire varier le montant de l'indemnité en fonction des caractéristiques de leurs régions laitières.

14. La France a mis en œuvre sur son territoire le régime de l'indemnité pour l'abandon de la production laitière durant la campagne 1991/1992 par le décret n° 91-835 mettant en application le règlement n° 1637/91, et par la circulaire DEPSE/SDSA/C 91 du ministère de l'Agriculture, du 7 août 1991. Aux fins de la présente affaire, il convient de relever que le point II.2 de cette circulaire n'impose aux candidats aux indemnités aucune condition de livraison ou de vente de lait, puisqu'il suffit qu'ils exploitent un fonds agricole disposant de quantités de référence sur lequel le demandeur ait été producteur de lait. Selon la circulaire, le programme de primes s'adresse donc à tous les producteurs en activité et à ceux qui, tout en continuant à être exploitants agricoles, ont mis fin à leur activité de production laitière sans percevoir aucune aide pour l'abandon de la production laitière.

La question préjudicielle

15. A travers sa question préjudicielle, le tribunal administratif d'Amiens souhaite savoir si l'article 2 du règlement n° 1637/91 inclut, parmi les bénéficiaires de l'indemnité pour abandon de la production laitière, les producteurs exploitant des fonds agricoles, disposant de quantités de référence, mais ayant cessé de produire du lait à une date antérieure à l'introduction de la demande d'indemnité.

16. L'article 2 du règlement n° 1637/91 impose aux bénéficiaires de l'indemnité pour

abandon total et définitif de la production laitière deux conditions cumulatives, à savoir: être des producteurs, et disposer de quantités de référence à la date de l'introduction de la demande.

17. En ce qui concerne la première condition, posséder le statut de producteur de lait, l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1637/91 dispose:

« A la demande de l'intéressé et dans les conditions prévues par le présent règlement, les États membres accordent au producteur, tel que défini à l'article 12, point c), premier alinéa, du règlement (CEE) n° 857/84, ou à chaque producteur associé, en cas d'application de l'article 12, point c), deuxième alinéa, du même règlement, qui s'engage à abandonner totalement et définitivement la production laitière avant une date à déterminer, une indemnité versée en cinq annuités... »

18. Il ressort très clairement de cette disposition que la notion de « producteur » à laquelle se réfère le règlement n° 1637/91 est, non pas un concept autonome, mais la notion utilisée dans tout le régime de prélèvement supplémentaire. Cette notion de producteur est définie à l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84. Selon cette disposition, on entend par producteur « l'exploitant agricole, personne physique ou morale ou groupement de personnes physiques ou morales, dont l'exploitation est située sur le territoire géographique de la Communauté:

— qui vend du lait ou d'autres produits laitiers directement au consommateur

— et/ou qui livre à l'acheteur ».

Le règlement (CEE) n° 1305/85 [6] a modifié cette disposition dans le but d'assimiler au producteur certains groupements de producteurs et leurs unions reconnues au titre du règlement (CEE) n° 1360/78 [7]. Le gouvernement français mentionne dans ses observations que ce dernier règlement ne s'applique pas à la région Picardie où est situé le GAEC du Canada.

L'article 12, sous d), du règlement n° 857/84 définit l'exploitation comme « l'ensemble des unités de production gérées par le producteur et situées sur le territoire géographique de la Communauté ».

6 — Règlement du Conseil, du 23 mai 1985, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 (JO L 137, p. 12).

7 — Règlement du Conseil, du 19 juin 1978, concernant les groupements de producteurs et leurs unions (JO L 166, p. 1).

19. Comme le gouvernement français l'a relevé dans ses observations, il résulte du libellé de l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84 que seuls les exploitants agricoles qui vendent effectivement du lait ou d'autres produits laitiers aux consommateurs ou aux acheteurs peuvent être considérés comme des producteurs. A contrario, les exploitants qui ont déjà cessé d'exercer ces activités ne peuvent être considérés comme des producteurs.

20. Cette interprétation de la notion de producteur a été confirmée par la jurisprudence de la Cour, en particulier dans l'arrêt Ballmann [8], selon lequel « la qualité de producteur est reconnue à toute personne qui gère une exploitation, c'est-à-dire un ensemble d'unités de production situées sur le territoire géographique de la Communauté, et qui effectue des ventes ou des livraisons de lait ou de produits laitiers, sans qu'il soit nécessaire que l'exploitant soit propriétaire des installations qu'il utilise pour sa production ».

21. La Cour a réaffirmé ultérieurement la nécessité que le producteur gère l'exploitation, en jugeant que c'est le preneur à bail, et non pas le bailleur, qui remplissait cette condition [9]. La Cour ne s'est pas expressément référée à la nécessité que le producteur effectue des ventes ou des livraisons de lait ou de produits laitiers mais, dans tous ses arrêts, cette condition est implicite.

22. La deuxième condition exigée des bénéficiaires de l'indemnité pour abandon de la production laitière est, comme on l'a indiqué précédemment, qu'ils possèdent des quantités de référence à la date de l'introduction de la demande. L'article 2, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1637/91 relève qu'« est éligible le producteur qui dispose d'une quantité de référence au titre de l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68, dans le cadre des formules A ou B et/ou dans le cadre des ventes directes... ».

23. En principe, les dispositions du régime de prélèvement supplémentaire attribuent des quantités de référence uniquement aux producteurs en activité, c'est-à-dire à ceux qui effectuent des ventes ou des livraisons de lait ou de produits laitiers. Puisque les quantités de référence permettent au responsable d'une exploitation de produire du lait ou des produits laitiers, leur détention par l'exploitant n'a aucun sens si celui-ci ne les utilise pas. C'est pourquoi le fait qu'un opérateur économique dispose de quantités de référence alors qu'il a cessé de produire du lait constitue, à mon sens, une anomalie dans l'application du régime de prélèvement supplémentaire. En pareil cas, les quantités de référence du producteur sont versées dans la réserve nationale pour être redistribuées par les autorités de l'État membre.

Cette incorporation à la réserve nationale a été expressément prévue par l'article 5, deuxième alinéa, du règlement (CEE)

8 — Arrêt du 15 janvier 1991 (C-341/89, Rec. p. I-25, point 12).

9 — Voir, en particulier, les arrêts du 9 juillet 1992, Maier (C-236/90, Rec. p. I-4483, point 11), et du 27 janvier 1994, Herbrink (C-98/91, Rec. p. I-223, point 20).

n° 3950/92 [10] qui a été adopté après la date à laquelle se sont produits les faits de la présente affaire, mais c'était une solution établie par la Cour depuis l'arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e. a. [11]. En l'absence, dans le règlement n° 857/84, d'une disposition expresse quant au destin des quantités de référence attribuées à un producteur qui cesse spontanément son activité, la Cour a estimé, dans l'arrêt Klensch e. a., que ce règlement s'opposait à ce qu'un État membre décide leur attribution à l'acheteur du lait du producteur sortant plutôt qu'à la réserve nationale.

24. Ni le règlement n° 1637/91 ni aucune autre disposition applicable dans le cadre du régime de prélèvement supplémentaire ne permet à un État membre d'établir une exception aux deux conditions exigées pour qu'un exploitant agricole bénéficie de l'indemnité pour abandon de la production laitière, dans le cas où il a cessé spontanément cette activité avant l'introduction de la demande. Par conséquent, la réglementation communautaire ne permet en aucune façon l'adoption d'une solution telle que celle figurant dans la circulaire DEPSE/SDSA/C 91 du ministère français de l'Agriculture, qui permet aux producteurs qui ont déjà cessé de produire du lait de demander l'indemnité.

En pareil cas, les juridictions sont tenues, en vertu du principe de la primauté du droit communautaire, de ne pas appliquer les dispositions et les mesures nationales, de quelque rang qu'elles soient, qui autorisent l'attribution de l'indemnité pour abandon de la production laitière à des exploitants agricoles qui détiennent des quantités de référence, mais qui n'ont aucune activité de production laitière.

25. Compte tenu des considérations qui précèdent, je pense que seuls peuvent bénéficier des indemnités pour abandon total et définitif de la production laitière les exploitants agricoles qui remplissent les deux conditions imposées par le règlement n° 1637/91, à savoir être un producteur au sens de l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84, et disposer de quantités de référence à la date de l'introduction de la demande. Un exploitant agricole qui a abandonné spontanément la production laitière à une date antérieure à l'introduction de la demande d'indemnité ne peut pas être considéré comme un « producteur » et, par conséquent, il ne peut pas bénéficier du régime d'indemnité établi par le règlement n° 1637/91, même s'il possède des quantités de référence.

26. Une interprétation systémique de l'ensemble du régime de prélèvement supplémentaire me permet d'avancer plusieurs autres raisons supplémentaires qui appuient cette conclusion.

10 — Règlement du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 405, p. 1).

11 — 201/85 et 202/85, Rec. p. 3477.

27. En premier lieu, ainsi que le gouvernement français le relève, l'attribution de l'indemnité pour abandon de la production à des personnes qui ont déjà cessé spontanément de produire du lait ne répond pas à l'objectif de base du règlement n° 1637/91, qui est de réduire les quantités de lait commercialisées, objectif pour la réalisation duquel il fixe des indemnités pour la réduction des quantités globales garanties et pour l'abandon de la production.

28. En deuxième lieu, le régime de prélèvement supplémentaire a introduit un système de limitation de la production laitière, en vertu duquel l'exploitant agricole n'a la possibilité de produire que si une quantité de référence est attribuée à ses terres. La quantité de référence augmente la valeur de l'exploitation à laquelle elle est liée, et elle fait partie du patrimoine de l'exploitant aussi longtemps qu'il exerce son activité. Lorsque l'exploitant abandonne son activité de production laitière, il est logique qu'il perde sa quantité de référence en faveur de la réserve nationale, puisqu'il n'en a plus besoin pour continuer à produire.

29. En dernier lieu, la possibilité que les exploitants agricoles qui ont cessé leur activité obtiennent l'indemnité pour abandon de l'activité laitière serait contraire à la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle « le droit de propriété garanti dans l'ordre juridique communautaire ne comporte pas le droit à la commercialisation d'un avantage, tel que les quantités de référence allouées dans le cadre d'une organisation commune de marché, qui ne provient ni des biens propres ni de l'activité professionnelle de l'intéressé » [12].

Conclusion

30. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la question préjudicielle qui lui est soumise dans la présente affaire dans les termes suivants:

« Les dispositions de l'article 2 du règlement (CEE) n° 1637/91 du Conseil, du 13 juin 1991, fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de référence

12 — Arrêts du 22 octobre 1991, Von Deetzen (C-44/89, Rec. p. I-5119, point 27), et du 24 mars 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955, point 19).

visées à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à ce qu'un exploitant agricole qui a abandonné spontanément la production laitière à une date antérieure à l'introduction de la demande d'indemnité puisse être considéré comme un producteur et, par conséquent, puisse bénéficier du régime d'indemnité établi par ce règlement, même s'il possède des quantités de référence ».