CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 9 juillet 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits

1. La présente demande de décision préjudicielle porte sur les dispositions de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1442/88 [1].

2. La demande de décision préjudicielle s'inscrit dans le cadre d'une instance pendante devant le tribunal d'instance de Béziers (France). Le demandeur au principal, M. Teulie, était viticulteur et était membre de la défenderesse — une cave coopérative. En 1988, le demandeur a décidé de procéder à l'arrachage des vignes sur certaines superficies qu'il exploitait jusque-là, pour pouvoir bénéficier des primes prévues dans ce cas. Sur sa demande, présentée le 30 novembre 1988, les autorités françaises compétentes lui ont versé un montant correspondant à 85 % de la prime due. Le solde a été versé à la défenderesse au principal.

3. Les autorités se sont fondées pour cela sur des dispositions administratives françaises qui avaient été adoptées sur la base de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1442/88 ou des dispositions correspondantes du règlement (CEE) n° 777/85 [2] — le prédécesseur du règlement n° 1442/88. Le libellé de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1442/88 est le suivant:

« 1. Les États membres peuvent prévoir que, pour les exploitants membres d'une cave coopérative ou d'une autre association d'exploitants viticoles, les primes prévues à l'article 2, paragraphe 1, sont diminuées d'un montant égal, au maximum, à 15 %. Dans ce cas, les sommes correspondant à cette diminution sont versées aux caves ou associations en question. »

4. Le demandeur a refusé de s'accommoder de cette déduction et a actionné la cave coopérative en paiement du montant qu'elle avait reçu des autorités. Il fait valoir que le règlement de base, qui prévoit selon lui une marge de 1 % à 15 % pour le prélèvement en faveur des caves coopératives, est d'application directe. Selon le demandeur, l'État membre n'a donc pas le droit de définir un taux fixe applicable dans tous les cas; le montant définitif doit au contraire faire l'objet d'un accord entre la cave coopérative et son membre. Il estime également qu'une telle déduction n'entre de toute façon en ligne de compte que si la cave coopérative a subi un préjudice, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

* Langue originale: l'allemand.

1 — Du Conseil, du 24 mai 1988, relatif à l'octroi, pour les campagnes viticoles 1988/1989 à 1995/1996, de primes d'abandon définitif de superficies viticoles (JO L 132, p. 3).

2 — Du Conseil, du 26 mars 1985, relatif à l'octroi, pour les campagnes viti-vinicoles 1985/1986 à 1989/1990, de primes d'abandon définitif de certaines superficies plantées en vigne (JO L 88, p. 8).

5. La juridiction nationale a, par conséquent, posé deux questions préjudicielles. Pour ce qui est du libellé des questions, il est renvoyé au rapport d'audience.

B — Observations

Sur la première question

6. Par sa première question, la juridiction nationale souhaite savoir si la possibilité, prévue à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1442/88, de diminuer la prime à verser à un bénéficiaire et de verser le solde à la cave coopérative[3] à laquelle il a adhéré suppose que cette cave ait rapporté la preuve de l'existence d'un préjudice qu'elle aurait subi.

7. La Commission, le gouvernement français et la défenderesse au principal observent à cet égard qu'une telle condition ne découle pas du libellé de l'article 7, paragraphe 1. Selon eux, une diminution de la prime à verser à un membre d'une cave coopérative est toujours permise, sans qu'il y ait lieu de se poser la question de l'existence d'un préjudice de la cave coopérative.

8. Le contexte dans lequel la disposition citée se trouve semble corroborer ce point de vue. L'article 7, paragraphe 2, du règlement permet aux États membres de prévoir des dispositions comportant une compensation pour les caves coopératives qui apportent la preuve qu'elles ont dû réduire leur activité par suite de la réduction des apports des membres et que la superficie exploitée par leurs membres a été réduite d'au moins 10 % par rapport à celle qui était exploitée pendant la période de référence fixée par le règlement. Aux termes de l'article 7, paragraphe 2, deuxième phrase, cette compensation ne peut excéder les « pertes entraînées par la réduction d'activité ». Comme cela ressort du libellé de l'article 7, paragraphe 2 (« sans préjudice du paragraphe 1 »), les procédures prévues au paragraphe 1 et au paragraphe 2 sont de rang égal et les États membres peuvent choisir celle qu'ils souhaitent utiliser. Étant donné que les dispositions figurant à l'article 7, paragraphe 2, se réfèrent expressément aux pertes subies par la cave coopérative, alors que le paragraphe 1 n'en parle pas, on pourrait penser que le législateur a intentionnellement voulu par là couper court à la question de l'existence d'un préjudice de la cave coopérative aux fins de l'application des dispositions figurant au paragraphe 1 de l'article 7.

9. Dans ce contexte, il faut néanmoins tenir compte du fait que, lorsqu'un instrument de droit communautaire laisse aux États membres une marge d'appréciation, celle-ci est limitée par les exigences qui découlent notamment de l'objectif poursuivi par cet instrument[4]. Le but des dispositions de l'article 7 du règlement n° 1442/88 est présenté de la façon suivante au huitième considérant de ce règlement:

« considérant que l'abandon de superficies viticoles par des exploitants membres d'organisations coopératives qui procèdent à la transformation en commun des raisins

3 — L'article 7, paragraphe 1, parle de « cave coopérative ou ... autre association d'exploitants viticoles ». Pour simplifier, nous emploierons à cet effet l'expression « cave coopérative » dans ce qui suit.

4 — Voir par exemple l'arrêt du 12 juillet 1990, Spronk, point 13 (C-16/89, Rec. p. I-3185).

récoltés par leurs membres peut réduire les quantités de raisins livrées et engendrer une augmentation des coûts de transformation; qu'il est dès lors équitable de prévoir que les effets négatifs pourront être compensés; que, compte tenu des différences existant au niveau des structures viticoles à l'intérieur de la Communauté, il est opportun que l'éventuel régime de compensation soit arrêté par les États membres ».

10. Il ressort du passage que nous venons de citer que les dispositions figurant à l'article 7 du règlement visent à accorder aux caves coopératives une compensation pour les désavantages qui résultent pour elles de la cessation de l'exploitation de superficies viticoles de leurs membres, qui est encouragée par le règlement au moyen de primes. Il en résulte à notre avis que les dispositions prévues à l'article 7, paragraphe 1, servent également cet objectif et sont destinées à compenser les « pertes entraînées par la réduction d'activité » — comme l'indique le paragraphe 2.

11. Par conséquent, la différence entre les deux procédures prévues pour cette compensation et proposées aux États membres réside dans le fait que, dans le cadre de l'article 7, paragraphe 2, les caves coopératives doivent rapporter la preuve des circonstances admises par le règlement comme preuve du préjudice et que la compensation ne joue qu'à concurrence des pertes. En revanche, dans le cadre de l'article 7, paragraphe 1, une telle preuve n'est pas exigée. Comme l'a très bien dit le représentant de la Commission, la disposition citée contient à cet égard une « présomption » de ce que la coopérative a subi un tel dommage. Il importe dès lors de se demander si cette disposition permet néanmoins à celui qui est concerné par la déduction opérée sur sa prime d'administrer la preuve soit que la cave coopérative n'a subi aucun préjudice, soit que les pertes de celle-ci ont en tout état de cause été inférieures au montant qui lui a été attribué.

12. Dans ce contexte, une considération invoquée par la Commission nous semble être d'une importance décisive. La Commission a exposé que les dispositions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, visent à permettre une détermination aussi simple et aussi rapide que possible de la compensation à octroyer aux caves coopératives; les États membres restent toutefois libres d'adopter la procédure prévue au paragraphe 2 et, partant, d'exiger que les pertes subies dans chaque cas soient précisément établies. Nous estimons que cette interprétation est correcte et convaincante. Si on permettait, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, que soit rapportée la preuve que le préjudice effectivement subi diffère de la compensation forfaitaire (c'est-à-dire du montant qui doit, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, être déduit de la prime et versé à la cave coopérative), cela se traduirait vraisemblablement — eu égard en particulier à la difficulté de l'administration d'une telle preuve — par un grand nombre de contentieux de longue durée et on manquerait dès lors l'objectif mentionné. Sur ce point, il demeure par conséquent qu'une disposition équivalant à la règle figurant au paragraphe 2, deuxième phrase, qui limite la compensation, fait défaut dans le paragraphe 1; si le paiement dont bénéficie la cave coopérative en vertu de l'article 7, paragraphe 1, dépasse le montant de son dommage, le viticulteur concerné doit l'accepter.

13. A vrai dire, une autre réflexion nous semble s'imposer pour ce qui est de l'affirmation selon laquelle la cave coopérative n'a subi aucun préjudice. Étant donné que l'article 7 vise à la compensation des dommages *effectivement* subis — même si, comme nous l'avons vu, l'article 7, paragraphe 1, autorise les versements forfaitaires —, toute compensation est à notre avis nécessairement exclue lorsqu'il n'y a aucun préjudice. A cet égard, l'objectif de l'indemnisation de la cave coopérative, qui sous-tend cette disposition, l'emporte sur l'intérêt d'un déroulement rapide et simple de telles procédures.

14. Il est vrai que la possibilité qu'il n'y ait pas de préjudice de la cave coopérative devrait essentiellement se limiter aux cas où le viticulteur bénéficiaire cède à un tiers les droits afférents à sa qualité de membre de la coopérative [5]. Lorsque les dispositions applicables (qui résultent des statuts de la coopérative et des dispositions légales) permettent qu'un membre cède à un tiers les droits et les obligations qui découlent de sa qualité de membre et si le membre exerce ce droit, la participation de la cave coopérative à la prime à octroyer au viticulteur perd sa justification. Étant donné que le nouveau membre remplace l'ancien, l'arrachage des vignes sur les superficies du premier membre ne se traduit pas en tant que tel par un désavantage pour la cave coopérative. Si la cave coopérative devait néanmoins subir d'éventuels désavantages ou pertes (par exemple lorsque le nouveau membre n'est pas en mesure de s'acquitter des obligations contractées), ce serait uniquement du fait du transfert — contractuellement ou légalement autorisé — de la qualité de membre. La compensation prévue à l'article 7, paragraphe 1, n'est toutefois pas destinée à réparer de tels préjudices.

15. Il va de soi qu'il appartient à la seule juridiction nationale de trancher le point de savoir si, dans un cas précis, la cave coopérative n'a, exceptionnellement, subi aucune perte.

16. La Commission a précisé que les dispositions consacrées à l'article 7 du règlement n° 1442/88 visent en définitive à inciter les caves coopératives, par l'octroi d'une compensation, à ne pas s'opposer à la politique suivie par la Communauté, qui consiste à provoquer une diminution des surfaces cultivées par l'octroi aux viticulteurs de primes à l'arrachage. L'interprétation que nous préconisons tient également compte de cet objectif. Dans les États membres qui ont opté en faveur de la procédure décrite à l'article 7, paragraphe 1, la cave coopérative bénéficie de la part, déterminée par cet État membre, de la prime à verser à son membre. Cela n'est exclu que dans le cas où le membre réussit à prouver que l'arrachage des vignes n'a causé aucun préjudice à la cave coopérative. Mais, dans ce cas, la cave coopérative n'a manifestement pas d'intérêt légitime à s'opposer à l'arrachage de ces vignes.

17. Il y a lieu de retenir de tout cela que la diminution des primes, prévue à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1442/88, n'est pas subordonnée à l'établissement par la cave coopérative de l'existence d'un

5 — Il n'y a pas lieu d'examiner ici les cas dans lesquels un membre quitte la coopérative; ils peuvent être résolus sans grande difficulté par une interprétation de l'article 7 (qui parle de « membres »).

préjudice. Toutefois, à titre exceptionnel, la diminution de la prime est exclue lorsque le bénéficiaire peut démontrer que la cave coopérative n'a subi aucun préjudice.

Sur la seconde question

18. La seconde partie de la demande de décision préjudicielle concerne le point de savoir si un État membre, qui utilise la procédure décrite à l'article 7, paragraphe 1, est autorisé à fixer un taux déterminé, d'application générale. Il y a lieu de répondre d'emblée par l'affirmative à cette question, comme nous l'avons déjà supposé implicitement dans nos développements précédents relatifs à la première question préjudicielle. Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, les États membres peuvent prévoir que les primes à l'arrachage à octroyer aux viticulteurs sont diminuées d'un « montant égal, au maximum, à 15 % ». Le règlement confère à cet égard une marge d'appréciation aux États membres. Cette marge d'appréciation est limitée par les exigences qui découlent à la fois du texte de la disposition de droit communautaire, des objectifs qu'elle poursuit et du principe de non-discrimination[6]. Considérée à la lumière de ces exigences, la fixation d'un taux forfaitaire, d'application générale, ne soulève pas d'objections, dès lors que celui-ci ne dépasse pas le taux maximal de 15 % fixé à l'article 7, paragraphe 1[7]. La fixation d'un tel taux répond également à l'objectif déjà mentionné, qui consiste à énoncer des dispositions relatives à la compensation qui soient claires et d'un maniement aisé. Il y a également lieu de supposer que le choix d'un taux qui ne dépasse pas le plafond fixé à l'article 7, paragraphe 1, permet d'accorder aux caves coopératives une compensation adéquate pour les pertes qu'elles subissent.

19. L'objection du demandeur au principal, selon laquelle cela pourrait se traduire par des réglementations divergentes dans les différents États membres, n'est pas fondée. Il faut observer tout d'abord à ce sujet que de telles divergences peuvent déjà résulter du fait que l'article 7 laisse aux États membres le choix entre la procédure prévue au paragraphe 1 et le régime décrit au paragraphe 2. Mais il faut constater surtout que l'octroi d'une marge d'appréciation, à l'article 7, paragraphe 1, et la possibilité, qui en découle, de réglementations divergentes dans les divers États membres, est justifié par des considérations objectives. Étant donné les différences qui existent entre les États membres en ce qui concerne les structures viticoles et l'importance du secteur coopératif, il était légitime que la Communauté se limite dans ce domaine à une réglementation-cadre, à compléter par les États membres eu égard aux particularités nationales.

20. Le demandeur au principal ne peut pas non plus se prévaloir dans ce contexte de l'applicabilité directe du règlement dans les États membres. Il ne ressort pas de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1442/88 que l'État membre doit se limiter, lors de l'introduction d'une réglementation en la matière, à fixer les modalités de la détermination, dans chaque cas, du montant de la déduction, dans la fourchette prévue par le

6 — Voir l'arrêt du 12 juillet 1990, Spronk, précité, point 13.

7 — Contrairement à l'opinion de la juridiction de renvoi, l'article 7, paragraphe 1, ne fixe qu'un taux maximal et non une limite inférieure. Un État membre pourrait par conséquent également choisir un taux inférieur à 1 %.

règlement. Cette disposition habilite au contraire les États membres à fixer un taux uniforme.

21. Toutefois, l'applicabilité directe du règlement revêt de l'importance dans un autre contexte. Étant donné qu'en vertu de l'article 7 du règlement n° 1442/88 — comme cela ressort du libellé de la disposition et du huitième considérant du règlement — il y a lieu pour les États membres de mettre en place un régime de compensation en faveur des caves coopératives, une diminution de la prime à octroyer aux viticulteurs n'entre en ligne de compte que si une disposition du droit national le prévoit et si cette disposition est valide.

22. Le demandeur au principal a exposé à cet égard qu'il n'apparaît pas que la réglementation nationale en question ait été communiquée à la Commission, comme le prévoit l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 1442/88. Le gouvernement français a répondu qu'il a porté à la connaissance de la Commission, par lettre du 20 juillet 1989, les dispositions qu'il a arrêtées en application de l'article 7, paragraphe 1.

23. Il n'est pas nécessaire que nous examinions plus avant ici le point de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure une violation éventuelle de l'article 7, paragraphe 3, aurait des répercussions sur la validité des dispositions nationales en question, car la juridiction nationale n'a pas déféré cette question à la Cour en vue d'une décision à titre préjudiciel. Il nous semble néanmoins utile d'indiquer qu'une violation de l'obligation de communication énoncée dans cette disposition ne devrait pas affecter la validité des dispositions nationales en question. L'article 7, paragraphe 3, oblige les États membres à communiquer les dispositions « arrêtées ». Il ne ressort pas du règlement que ces dispositions doivent être portées à la connaissance de la Commission avant leur entrée en vigueur ou même avant leur adoption. Il en résulte que l'obligation de communication ne vise qu'à l'information de la Commission, et non pas à la protection des intérêts des personnes concernées. La validité des dispositions nationales en question ne présuppose donc pas qu'il ait été satisfait à cette obligation de communication [8].

24. Il résulte de ce qui précède que, aux fins de l'application des dispositions prévues à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1442/88, relatives à la diminution de la prime à octroyer au titre de l'article 2, paragraphe 1, du règlement, un État membre peut fixer un montant uniforme de 15 % au maximum.

25. Pour être complet, nous mentionnerons que, en l'interprétant littéralement, on pourrait également comprendre la question préjudicielle en ce sens que la juridiction de renvoi souhaite savoir si la fixation d'un montant uniforme est la seule possibilité autorisée par l'article 7, paragraphe 1, ou si cette disposition autorise également d'autres régimes. Étant donné qu'il n'apparaît pas en quoi la réponse à la question ainsi comprise serait pertinente pour trancher le litige au principal, une telle interprétation nous semble très improbable. Par précaution, nous indiquerons néanmoins que — comme nous l'avons déjà exposé plus haut — l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1442/88 confère une marge d'appréciation aux États membres. La fixation d'un montant uniforme n'est donc pas nécessairement la seule solution envisageable.

8 — Voir l'arrêt du 7 mai 1992, Wood et Cowie, point 28 (C-251/90 et C-252/90, Rec. p. I-2873).

26. Nous vous proposons dès lors de répondre comme suit aux questions du tribunal d'instance de Béziers:

« 1) L'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1442/88 ne suppose pas, pour diminuer la prime à attribuer au bénéficiaire en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement, que soit établi un préjudice de la cave coopérative. Toutefois, à titre exceptionnel, la diminution de la prime est exclue lorsque le bénéficiaire peut prouver que la cave coopérative n'a subi aucun préjudice.

2) Aux fins de l'application des dispositions prévues à l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1442/88, un État membre peut fixer une valeur uniforme d'un montant égal au maximum à 15 % pour la diminution de la prime à octroyer au bénéficiaire au titre de l'article 2, paragraphe 1, du règlement. »