CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 29 novembre 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. L'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13) — inséré dans ce texte par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 10) — a institué un prélèvement supplémentaire à la production de lait, payable sur les volumes de production dépassant une certaine quantité de référence (« quota »). L'article 1er du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 13), a fixé le montant du prélèvement, tandis que son article 2 a établi l'importance des quotas à allouer à chaque producteur en se référant à la quantité de lait produite au cours d'une année déterminée. Toutefois, à la suite des arrêts Mulder (120/86, Rec. 1988, p. 2321) et von Deetzen (170/86, Rec. 1988, p. 2355), le Conseil a, par le règlement (CEE) n° 764/89, du 20 mars 1989 (JO L 84, p. 2), inséré un article 3 bis dans le règlement n° 857/84. Le but de cette disposition nouvelle était de permettre l'attribution d'un quota aux producteurs de lait ayant souscrit un engagement de non-commercialisation ou de reconversion 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 de bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1) et qui, faute d'avoir produit du lait au cours de l'année de référence, ne pouvaient prétendre à l'attribution d'un quota sur une base normale.

2. M. et Mme Dent, les parties demanderesses au principal (ci-après « demandeurs »), sont des producteurs de lait gérant une exploitation dans le comté de Cumbria, en Angleterre. Le 31 janvier 1980, à une date où ils exploitaient leur ferme en commun dans le cadre d'une société de personnes de droit anglais (« partnership »), les demandeurs ont sollicité le bénéfice du régime de reconversion établi par le règlement n° 1078/77. Leur demande ayant été accueillie favorablement, ils se sont engagés à cesser la production de lait pendant quatre ans, jusqu'au 30 avril 1984, contre le versement d'une prime. Le 6 avril 1980, leur fils Michael est à son tour devenu membre de la société.

3. Comme ils bénéficiaient du régime de reconversion, les demandeurs n'avaient pas produit de lait pendant les années pertinentes aux fins de l'attribution d'un quota au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. Un quota leur a néanmoins été accordé à leur demande, pour cause de « difficultés exceptionnelles », au titre du paragraphe 17 de l'annexe II à la Dairy Produce Quotas Regulation de 1984 (S. I. 1984 n° 1047), c'est-à-dire au titre d'une disposition de droit national visant à assurer la mise en œuvre de l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 857/84. Aux

* Langue originale: l'anglais.

termes de cette dernière disposition, les États membres peuvent, dans le cadre de l'application de l'article 2,

« accorder aux producteurs exerçant l'activité agricole à titre principal une quantité de référence supplémentaire... ».

C'est à ce titre que les demandeurs se sont vu attribuer une quantité de référence de 873 600 litres, que nous appellerons ci-après « quota exceptionnel »; ce quota a vraisemblablement été alloué après l'expiration de l'engagement de reconversion souscrit par les époux Dent. Les parties s'accordent à reconnaître que le quota exceptionnel a été alloué à la société de trois personnes constituée par M. Dent, M^me^ Dent et leur fils.

4. Ainsi que nous l'avons mentionné, le nouvel article 3 bis du règlement n° 857/84, inséré dans ce texte par le règlement n° 764/89 du 20 mars 1989, qui est entré en vigueur le 29 mars 1989, a permis aux producteurs ayant souscrit un engagement de non-commercialisation ou de reconversion de recevoir un quota spécifique. Le 27 juin 1989, M. Dent a demandé un tel quota au ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation britannique (ci-après « ministère »); cette demande a été introduite au nom de la société familiale qui, rappelons-le, était à ce moment composée de M. et M^me^ Dent et de leur fils. En réponse à cette demande, le ministère a accordé le 25 août 1989 un quota de 965 693 litres à M. Dent personnellement, au titre de l'article 3 bis, paragraphe 2, premier alinéa (ci-après « quota spécifique »). Le quota accordé pour cause de difficultés exceptionnelles a cependant été entièrement déduit de cette nouvelle attribution, ce qui n'a laissé en tout et pour tout, en fait de quantité supplémentaire, qu'un volume de 92 093 litres seulement. Cette déduction a été opérée en vertu de l'article 3 bis, paragraphe 2, deuxième alinéa, qui dispose que:

« Au cas où le producteur a obtenu une quantité de référence en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 2, et/ou de l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), la quantité de référence spécifique ... est diminuée de ladite quantité. »

Ci-après, nous appellerons cette disposition la « règle anti-cumul ». Au cours de la procédure au principal, le ministère a admis que le quota spécifique aurait dû être accordé à M. et M^me^ Dent conjointement, plutôt qu'à M. Dent individuellement. Il a cependant persisté à soutenir que la règle anti-cumul lui donnait le droit de déduire de ce quota la totalité de celui accordé pour cause de difficultés exceptionnelles.

5. Au cours de la procédure au principal, les demandeurs ont affirmé que toute réduction de ce genre devait être exclue, car le quota exceptionnel aurait été alloué sur la base de dispositions nationales plutôt que « en vertu de ... l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c) ». Les demandeurs ont ajouté que le quota exceptionnel avait, en toute hypothèse, été obtenu en vertu du seul article 4, paragraphe 1, sous c), et non pas en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous b) *et* c), ce qui interdirait aussi l'application de la règle anti-cumul. Finalement, ils ont fait valoir que la réduction devait être exclue parce que le quota exceptionnel et le quota spécifique avaient été accordés à deux groupes de personnes différents, à savoir une société constituée de trois personnes dans le cas du premier quota et M. et M^me^

Dent tout seuls dans le cas du quota cité en dernier lieu; à titre subsidiaire, ils ont encore allégué que deux tiers seulement du quota exceptionnel devraient être déduits, soit la proportion imputable à M. et M^me^ Dent, les bénéficiaires du quota spécifique.

6. La Queen's Bench Division de la High Court a en conséquence saisi la Cour de justice des deux questions préjudicielles suivantes:

« 1) Le deuxième alinéa de l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984 [inséré par le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989], est-il à interpréter en ce sens qu'il y a lieu de diminuer la quantité de référence spécifique visée au premier alinéa de cette disposition du montant d'une quantité de référence qui a été obtenue par le producteur en vertu de dispositions d'une réglementation nationale [*en l'espèce* le paragraphe 17 de l'annexe II de la Dairy Produce Quotas Regulation (réglementation sur les quotas de produits laitiers) de 1984] qui n'ont mis en application que l'article 4, paragraphe 1, sous c), mais non l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 857/84?

2) Ledit deuxième alinéa de l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 857/84 [inséré par le règlement (CEE) n° 764/89], compte tenu aussi de la définition du « producteur » donnée par l'article 12, sous c), du règlement (CEE) n° 857/84, est-il à interpréter en ce sens que, lorsqu'une quantité de référence spécifique est attribuée à deux personnes (en l'espèce deux époux) qui gèrent leur exploitation en association avec une troisième personne (en l'espèce leur fils), il y a lieu de diminuer cette quantité de référence spécifique du montant (ou d'une partie du montant) d'une quantité de référence qui a été attribuée pour la même exploitation et qui relève par ailleurs dudit alinéa, mais qui a été obtenue par les trois personnes considérées en tant que société? »

La première question

7. Les observations écrites présentées par les demandeurs montrent que ces derniers ont abandonné l'argument selon lequel le quota exceptionnel aurait été accordé au titre du paragraphe 17 de l'annexe II à la Dairy Produce Quotas Regulation de 1984 plutôt qu'au titre de l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 857/84 du Conseil. En fait, le texte du paragraphe 17 indique clairement que cette disposition a pour objet la mise en œuvre de l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 857/84; partant, si le quota a été octroyé en vertu du paragraphe 17, il est manifeste qu'il a également été accordé en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous c).

8. Les demandeurs persistent cependant à dire que la règle anti-cumul n'est pas applicable, car le quota exceptionnel aurait été accordé au titre de l'article 4, paragraphe 1, sous c), et non « en vertu de ... l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c) ». Ils font valoir en conséquence que le terme « et » dans l'expression « article 4, paragraphe 1, sous b) et c) » exprimerait une conjonction et non une disjonction. Mais nous ne croyons pas que la législation puisse être lue de cette manière. Relevons que les quotas alloués au

titre de l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), sont des quotas différents, alloués dans des circonstances différentes. A strictement parler donc, un quota déterminé ne peut être accordé en vertu des deux dispositions à la fois, même s'il est vrai qu'un producteur déterminé pourrait obtenir des quotas sur la base de chacune de ces deux dispositions. En outre, ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni le souligne dans les observations écrites qu'il a présentées à la Cour, la mise en œuvre de l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), revêt un caractère optionnel pour les États membres. Il reste cependant que la règle anti-cumul doit s'appliquer, même lorsqu'un État membre a choisi de mettre en application une seule de ces options (et la situation est semblable pour les options visées aux points 1 et 2 de l'article 3). Selon nous cependant, la référence dans la règle anti-cumul aux producteurs qui ont obtenu un quota en vertu de l'« article 4, paragraphe 1, sous b) et c) » est simplement une manière quelque peu elliptique de se référer à la fois aux producteurs qui ont obtenu un quota en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous b), et à ceux qui ont obtenu un quota en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous c). En outre, ainsi que le Royaume-Uni l'a souligné dans ses observations écrites, le terme « et » est employé de manière similaire à un autre endroit du règlement n° 857/84 du Conseil afin de relier entre eux deux paragraphes ou alinéas d'un même article, tandis que « et/ou » est employé là où il s'agit de relier entre eux deux articles ou plus.

9. Partant, la première question déférée par la High Court doit recevoir une réponse affirmative. Nous ajouterons que ce résultat s'accorde manifestement avec la finalité des textes en question. Rien ne justifierait, selon nous, de permettre, dans des circonstances comme celles de la présente affaire, à un producteur de bénéficier à la fois d'un quota exceptionnel et d'un quota spécifique.

La seconde question

10. Ainsi que nous l'avons vu, la règle anti-cumul peut s'appliquer même lorsque le quota exceptionnel a été accordé en vertu d'une réglementation nationale mettant en œuvre uniquement l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 857/84. La question suivante est celle de savoir si la règle s'applique également lorsque les autorités responsables de l'octroi du quota spécifique ont entendu octroyer ce quota à un groupe de deux personnes plutôt qu'au groupe de trois personnes qui avait reçu le quota antérieur. Rappelons que, en l'espèce, le quota exceptionnel a été accordé à la société regroupant trois personnes (les demandeurs et leur fils), alors que le ministère a entendu allouer le quota spécifique à M. et M^me^ Dent seulement.

11. Les demandeurs allèguent que, puisque le quota spécifique a été accordé à la société réunissant deux personnes tandis que le quota exceptionnel a été accordé à la société composée de trois personnes, les deux quotas auraient été accordés à des « producteurs » différents, au sens où ce terme a été défini à l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84. Il en découle selon eux qu'aucune fraction du quota exceptionnel ne doit être déduite de la quantité de référence spécifique. A titre subsidiaire, ils font valoir que la déduction ne doit porter que sur deux tiers du quota exceptionnel, au motif que seule cette part du quota est imputable aux bénéficiaires du quota spécifique.

12. Dans ses observations écrites, le gouvernement du Royaume-Uni allègue que, bien qu'il ait été nominalement alloué à M. et M^me^ Dent seulement, le quota spécifique a

en fait été attribué au groupe de personnes exploitant la propriété à la date de l'octroi et doit par conséquent être considéré comme appartenant à la société composée de trois personnes. Même si les deux quotas sont considérés comme ayant été alloués à des groupes différents, le Royaume-Uni fait valoir que, puisque l'exploitation était gérée par le même groupe de personnes lors de ces deux occasions, la totalité du quota exceptionnel doit être déduite du quota spécifique. Répondant à une question écrite de la Cour, le Royaume-Uni a toutefois confirmé que, selon lui, les deux quotas devraient être considérés comme appartenant en droit au groupe constitué par les époux Dent et par leur fils.

13. Un quota ne peut, selon nous, être considéré, aux fins de l'application de la règle anti-cumul, comme alloué à un groupe de personnes déterminé tout en étant considéré à d'autres fins comme appartenant à un groupe de personnes différent. Si Michael Dent a effectivement été traité en droit national comme n'ayant aucun droit de propriété sur le quota spécifique, on voit difficilement pourquoi ses droits sur le quota exceptionnel devraient être pris en compte pour l'application de la règle anti-cumul. Toutefois, il nous semble qu'en l'espèce le quota exceptionnel et le quota spécifique doivent tous deux être considérés comme ayant été alloués aux trois personnes qui géraient l'exploitation en commun à la date où chacun de ces quotas a été attribué.

14. L'article 12, sous c), du règlement n° 857/84 définit le producteur comme étant 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 ... ». Il est donc naturel de supposer que le quota doit être alloué au groupe de personnes qui exploite la propriété au moment donné. Force est cependant de se demander si cette supposition reste valide en cas d'octroi d'un quota spécifique au titre de l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement. Cette disposition prévoit que le producteur

> « — dont la période de non-commercialisation ou de reconversion, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77, expire après le 31 décembre 1983 ...

reçoit provisoirement, à sa demande ... une quantité de référence spécifique ... ».

Les termes de cette disposition pourraient sembler indiquer qu'un quota spécifique ne peut être accordé qu'aux producteurs qui ont effectivement souscrit un engagement au titre du règlement n° 1078/77. Ainsi, en l'espèce, ce sont M. et M^me^ Dent qui ont souscrit l'engagement pertinent, puisque leur fils n'est devenu leur associé qu'à une date ultérieure. Nous pourrions donc supposer que le quota spécifique devrait leur être octroyé plutôt qu'à la société constituée de trois personnes qui exploitait la ferme au moment de l'octroi du quota, et c'est d'ailleurs le point de vue qui semble avoir été adopté par le ministère défendeur au cours de la procédure au principal.

15. Il faut cependant relever que, même après l'entrée de Michael Dent dans la société, l'engagement souscrit par M. et M^me^ Dent aurait néanmoins été violé si la société avait commencé à produire du lait avant l'expiration de la période de reconversion. Ainsi, l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1078/77 dispose que:

« L'octroi de la prime de reconversion est subordonné à l'engagement du producteur:

a) que, pendant la période de reconversion, ni lait ni produits laitiers provenant de son exploitation ne soient cédés ni à titre onéreux ni à titre gratuit;

b) de respecter, à partir du jour du dépôt de la demande jusqu'à la fin de la période de reconversion, les conditions prévues à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, sous b) ... »

Parmi les conditions imposées par l'article 2, paragraphe 2, sous b), figure notamment, au premier tiret, la suivante:

« — de ne pas permettre que son exploitation ou une partie de celle-ci soit utilisée par autrui pour l'élevage d'un cheptel laitier ».

Le quota spécifique visé à l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 a été institué en vue de permettre l'attribution d'une quantité de référence à des producteurs qui ne pouvaient obtenir de quota au titre de l'article 2 du règlement parce qu'ils étaient liés par un engagement de non-commercialisation ou de reconversion. Selon nous, l'article 3 bis, paragraphe 1, doit donc être interprété comme bénéficiant également aux producteurs dont la position juridique a été semblablement affectée par de tels engagements, peu importe qu'ils y aient été parties ou non à la date où ils étaient souscrits et peu importe qu'ils soient ou non personnellement responsables en droit national d'une violation éventuelle d'un tel engagement. Il est clair que l'effet d'un engagement de reconversion souscrit par un groupe d'associés ne peut être affecté, par exemple, par un changement dans la composition de ce groupe au cours de la période de reconversion. Il nous semble dès lors que, dans une telle hypothèse, le « producteur » qui peut se prévaloir de l'article 3 bis, paragraphe 1, est constitué par le groupe de personnes exploitant la propriété au moment où le quota spécifique est accordé et qui, en raison de l'engagement souscrit, a été privé de la possibilité de recevoir un quota au titre de l'article 2.

16. Il nous semble, en outre, que la situation serait identique pour une personne associée aux autres membres du groupe après la fin de la période de reconversion. En effet, dans cette hypothèse aussi, le nouvel associé est affecté par l'engagement de reconversion du fait même qu'il s'est associé à un groupe de personnes qui a été exclu à cause de cet engagement de la possibilité d'accéder à un quota.

17. Nous concluons par conséquent que, même dans l'hypothèse d'un quota spécifique, il n'y a aucune raison de s'écarter de la règle selon laquelle le quota est accordé à la personne ou au groupe de personnes exploitant la propriété à la date où il est octroyé. Il s'ensuit que le quota spécifique alloué à la demande de M. Dent aurait dû l'être à la société formée par les trois personnes et non pas simplement aux deux personnes qui ont été à l'origine parties à l'engagement de reconversion.

18. Tant le quota exceptionnel que le quota spécifique doivent, par conséquent, être traités comme appartenant en droit au même groupe de personnes, à savoir la société à trois composée des époux Dent et de leur fils, et par conséquent comme appartenant au même « producteur » au sens de l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84. Il s'ensuit que le quota spécifique accordé à la société constituée de ces trois personnes doit être diminué, en application de la règle anti-cumul, du volume du quota auparavant accordé au même producteur. Là encore, ce résultat nous paraît totalement en accord avec la finalité de la réglementation et toute opinion en sens contraire conduirait à accorder aux producteurs un avantage complètement artificiel.

Conclusion

19. Nous estimons par conséquent que la Cour devrait répondre aux questions qui lui ont été déférées par la High Court dans les termes suivants:

« 1) Le deuxième alinéa de l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 857/84, du 31 mars 1984, doit être interprété en ce sens que, lorsqu'un producteur a obtenu une quantité de référence en vertu de dispositions nationales de mise en œuvre de l'article 4, paragraphe 1, sous c), de ce règlement, cette quantité de référence doit venir en déduction d'une quantité de référence spécifique obtenue au titre de l'article 3 bis, paragraphe 1.

2) Lorsqu'une propriété agricole est exploitée par une société de personnes, la quantité de référence spécifique au sens de l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 857/84 doit être accordée à la société, telle qu'elle est composée à la date de l'attribution. Le fait que les autorités compétentes ont entendu allouer la quantité en question à certains associés individuels plutôt qu'à la société dans son ensemble ne peut être invoqué pour éviter la déduction, au titre de l'article 3 bis, paragraphe 2, deuxième alinéa, du volume global de la quantité de référence auparavant allouée à la société en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous c), de ce règlement. »