ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
9 octobre 1997 *

Dans l'affaire C-152/95,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le tribunal administratif d'Amiens (France) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Michel Macon e.a.

et

Préfet de l'Aisne,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation 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 (JO L 150, p. 30),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. R. Schintgen, président de chambre, G. F. Mancini et G. Hirsch (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: le français.

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. Macon e.a., par M^e Alain Letissier, avocat au barreau de Laon,

— pour le gouvernement français, par M^me Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Gautier Mignot, secrétaire des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Gérard Rozet, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 octobre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 20 avril 1995, parvenu à la Cour le 15 mai suivant, le tribunal administratif d'Amiens a posé, en application de l'article 177 du traité CE, une question relative à l'interprétation 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 (JO L 150, p. 30).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. Macon e.a., qui sont membres du groupement agricole d'exploitation en commun du Canada à Ardon (ci-après le « GAEC du Canada »), au préfet de l'Aisne au sujet du versement d'une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière au titre de la campagne 1991/1992.

3 Disposant de quantités de référence de lait dans le cadre notamment de ventes directes, le GAEC du Canada a sollicité, au titre de la campagne laitière 1991/1992, le bénéfice de l'indemnité à l'abandon total et définitif de la production laitière prévue par le règlement n° 1637/91, règlement qui s'inscrit dans le cadre du régime du prélèvement supplémentaire.

4 En vertu de l'article 5 quater, paragraphe 1, premier alinéa, deuxième phrase, 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), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 10), le prélèvement supplémentaire institué par ce dernier règlement a « pour objectif de maîtriser la croissance de la production laitière tout en permettant les évolutions et les adaptations structurelles nécessaires ».

5 Selon la formule B, prévue au second alinéa de cette disposition et retenue par la République française, un prélèvement est dû par tout acheteur de lait ou d'autres produits laitiers sur les quantités de lait ou d'équivalent lait qui lui ont été livrées par des producteurs et qui, pendant la période de douze mois en cause, dépassent une quantité de référence à déterminer.

6 Le prélèvement est également dû, aux termes du paragraphe 2 de cette même disposition, pour tout producteur de lait sur les quantités de lait et/ou d'équivalent lait qu'il a vendues directement à la consommation et qui, pendant la période de douze mois en cause, dépassent une quantité de référence à déterminer.

7 Les règles déterminant les quantités de référence sont contenues dans le règlement (CEE) n° 857/84 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).

8 Dans le cadre de ce régime initialement prévu pour cinq périodes consécutives de douze mois, mais prorogé jusqu'à la fin de la campagne 1991/1992, le Conseil, lors de l'adoption des décisions relatives à la fixation des prix agricoles pour la campagne 1991/1992, lesquelles s'imposaient eu égard à la persistance d'une production excédentaire de lait, d'une part, a procédé à une diminution des quantités de référence et, d'autre part, a établi, par le règlement n° 1637/91, un régime communautaire de financement à l'abandon de la production laitière; ce dernier énonce, en son quatrième considérant, « l'attribution, à tout producteur, à la demande de celui-ci et à condition qu'il remplisse certaines conditions d'éligibilité, d'une indemnité versée après la cessation totale et définitive de la production laitière... ».

9 Ainsi, l'article 2 du règlement n° 1637/91 dispose:

« 1. 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 au cours du dernier trimestre de chacune des années civiles 1992, 1993, 1994, 1995 et 1996, sans préjudice pour les États membres de verser l'indemnité à des dates antérieures et/ou en une seule fois s'ils en assurent le préfinancement.

...

2. a) 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, à l'exclusion des producteurs qui ont bénéficié de quantités en vertu de l'article 3 quater du règlement (CEE) n° 857/84.

... »

10 L'article 12 du règlement n° 857/84, dans la version du règlement (CEE) n° 1305/85 du Conseil, du 23 mai 1985 (JO L 137, p. 12), qui a ajouté un second alinéa à l'article 12, sous c), définit la notion de « producteur » et « d'exploitation » en ces termes:

« c) 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;

Sont considérés comme producteurs, les groupements de producteurs et leurs unions reconnus au titre du règlement (CEE) n° 1360/78 et dont les statuts prévoient, pour les producteurs associés, l'obligation visée à l'article 6, paragraphe 1, point c), premier tiret, dudit règlement.

d) exploitation: l'ensemble des unités de production gérées par le producteur et situées sur le territoire géographique de la Communauté ».

11 En France, l'article 1er du décret n° 91/835, du 30 août 1991, concernant l'octroi d'une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière (*JORF* 1991, p. 11502), pris, notamment, en application des règlements n° 1637/91 et (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 139, p. 12), dispose:

« Tout producteur tel qu'il est défini à l'article 12, sous c, 1er alinéa, du règlement (CEE) n° 857/84 modifié, à l'exclusion des producteurs disposant d'une quantité de référence laitière supplémentaire, en application de l'article 3 quater du règlement précité, et ayant droit à une quantité de référence à la date de présentation de sa demande en application de l'article 1er du décret n° 91/157 du 11 février 1981, peut solliciter le bénéfice de l'indemnité pour abandon définitif de toute production en vue de la commercialisation de lait ou de produits laitiers institué par le présent décret. »

12 Selon l'article 3 de ce même décret, « l'indemnité est calculée par exploitation sur la base de la quantité de référence du producteur au titre des ventes directes et des livraisons en laiterie à l'exclusion des quantités de référence suspendues en vertu du règlement (CEE) n° 775/87 et des quantités de référence octroyées en vertu des articles 3, paragraphes 1 et 2, 3 bis, 3 ter et 4, paragraphe 1, points b et c, du règlement (CEE) n° 857/84 susvisé et de l'article 5, paragraphe 7, du règlement (CEE) n° 1546/88. »

13 Par décision du 27 février 1992, le préfet de l'Aisne a refusé, sur le fondement de cette réglementation, d'attribuer à M. Macon e.a. l'indemnité sollicitée au motif qu'ils ne produisaient plus de lait au moment où ils ont déposé leur demande et qu'ils n'avaient plus la qualité de producteurs de lait au sens de l'article 12 du règlement n° 857/84.

14 Considérant que la qualité de producteurs devait leur être reconnue du seul fait qu'ils disposaient de quantités de référence laitière dans le cadre notamment des ventes directes, M. Macon e.a. ont introduit, devant la juridiction de renvoi, un recours en annulation à l'encontre de la décision préfectorale.

15 Estimant que la solution du litige dépendait de l'interprétation du règlement n° 1637/91, le tribunal administratif a sursis à statuer et a posé à la Cour la question 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 laitière au titre en particulier de ventes directes. »

16 La juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2 du règlement n° 1637/91 doit être interprété en ce sens que l'indemnité à l'abandon total et définitif de la production laitière ne peut être accordée à un exploitant d'un fonds agricole que lorsque celui-ci produit, à la date de la demande, du lait en sa qualité de producteur au sens de l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84 et dispose, à cet égard, d'une quantité de référence individuelle au titre de ventes directes.

17 M. Macon e.a. soutiennent que seul l'article 2, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1637/91 est pertinent pour déterminer la personne qui a la qualité de producteur au sens du paragraphe 1 de cette disposition. La notion de producteur figurant aux articles 2, paragraphe 1, du règlement n° 1637/91 et 12 du règlement n° 857/84 n'aurait que défini les conditions dans lesquelles les producteurs pouvaient être titulaires d'une référence pour l'avenir, lors de la mise en place du dispositif. Ainsi, il suffirait pour bénéficier d'une indemnité à l'abandon d'être titulaire d'une quantité de référence.

18 Au soutien de leur thèse, M. Macon e.a. renvoient à la circulaire DEPSE/SDSA/C 91 n° 7036 du 7 août 1991 du ministre de l'Agriculture et de la Forêt relatif à l'octroi d'une indemnité de cessation d'activité laitière pour la campagne laitière 1991-1992 (ci-après la « circulaire n° 7036 ») qui énonce au point II. 2, notamment, que « Tous les demandeurs exploitant un fonds agricole disposant de quantités de référence en laiterie et/ou vendeurs directs peuvent déposer une demande » et que, « En conséquence, aucune condition de livraison ou de vente de lait n'est imposée au demandeur, il suffit qu'il exploite un fonds agricole disposant de quantités de référence laitière... ».

19 Le gouvernement français et la Commission relèvent que, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1637/91, seul le titulaire d'une quantité de référence qui exerce effectivement l'activité de producteur de lait au moment du dépôt de la demande est à même de bénéficier d'une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière. Le gouvernement français et la Commission déduisent de l'arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e.a (201/85 et 202/85, Rec. p. 3477), que la cessation spontanée de la production laitière entraîne pour l'exploitant la perte automatique des quantités de référence qui sont alors reversées à la réserve nationale. La Commission renvoie également à la jurisprudence de la Cour interdisant le droit à la commercialisation d'un avantage, tel que les quantités de référence, qui ne provient ni des biens propres ni de l'activité professionnelle de l'intéressé.

20 Il y a lieu de constater qu'il ressort du libellé de l'article 2 du règlement n° 1637/91 que l'octroi du bénéfice d'une indemnité à l'abandon total et définitif de la production laitière est soumis à deux conditions cumulatives: tout d'abord, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement, l'exploitant agricole sollicitant une indemnité doit avoir la qualité de producteur au sens de l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84; ensuite, en tant que producteur de lait, il doit disposer d'une quantité de référence en vertu du paragraphe 2 de cette disposition.

21 Ainsi, il ressort du fait que le paragraphe 1 renvoie à la notion de producteur contenue à l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84 que cette notion n'a pas reçu, dans le cadre du régime de l'abandon de la production laitière, une définition autonome.

22 La Cour a reconnu, dans l'arrêt du 15 janvier 1991, Ballmann (C-341/89, Rec. p. I-25, point 12), la qualité de producteur à toute personne qui gère une exploitation agricole 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.

23 Ainsi, seul l'exploitant agricole qui vend effectivement du lait ou d'autres produits laitiers peut être considéré comme un producteur. En revanche, lorsque cet exploitant a cessé spontanément ses activités laitières, il n'a plus cette qualité au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1637/91, lu en combinaison avec l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84.

24 Cette interprétation est corroborée, en premier lieu, par le régime de l'octroi et de la cessation spontanée d'une quantité de référence dont doit disposer le producteur selon la seconde condition établie à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1637/91, à savoir être titulaire d'une quantité de référence individuelle. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, d'une part, il découle de l'économie générale de la réglementation sur le prélèvement supplémentaire sur le lait qu'une quantité de référence ne peut être attribuée à un exploitant agricole que dans la mesure où celui-ci a la qualité de producteur (arrêts Ballmann, précité, et du 17 avril 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Rec. p. I-1961). D'autre part, la Cour a dit pour droit, dans l'arrêt Klensch e.a., précité, que le règlement n° 857/84 s'oppose à ce qu'un État membre ayant opté pour la formule B décide d'attribuer la quantité de référence individuelle d'un producteur ayant cessé son activité à la quantité de référence de l'acheteur auquel ce producteur livrait du lait au moment de la cessation, plutôt que d'attribuer cette quantité à la réserve nationale.

25 En deuxième lieu, cette interprétation correspond à l'objectif poursuivi par le régime communautaire, qui est de financer l'abandon de la production laitière et, en conséquence, d'attribuer une indemnisation, tel qu'il résulte du règlement n° 1637/91. A cet égard, il ressort du quatrième considérant dudit règlement que l'indemnisation vise à faciliter la diminution des livraisons et des ventes directes et la mobilisation des quantités nécessaires pour d'autres catégories de producteurs. Or, cet objectif ne peut plus être atteint après une cessation spontanée de la production laitière, en sorte que la quantité de référence individuelle doit retourner à la réserve nationale.

26 En dernier lieu, ainsi que l'a, à juste titre, relevé M. l'avocat général au point 29 de ses conclusions, il convient de constater qu'une indemnité accordée en cas d'abandon d'une quantité de référence non exploitée serait contraire à la jurisprudence 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, qui ne provient ni des biens propres ni de l'activité professionnelle de l'intéressé (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).

27 Pour autant que M. Macon e.a. se fondent sur la circulaire n° 7036, il y a lieu de constater que ni le règlement n° 1637/91 ni aucune autre disposition applicable dans le cadre du régime du prélèvement supplémentaire n'autorise les États membres à déroger aux conditions fixées par la réglementation communautaire.

28 Il convient dès lors de répondre à la question posée que l'article 2 du règlement n° 1637/91 doit être interprété en ce sens que l'indemnité à l'abandon total et définitif de la production laitière ne peut être accordée à un exploitant d'un fonds agricole que lorsque celui-ci produit, à la date de la demande, du lait en sa qualité de producteur au sens de l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84 et dispose, à cet égard, d'une quantité de référence individuelle au titre de ventes directes.

Sur les dépens

29 Les frais exposés par le gouvernement français ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal administratif d'Amiens, par jugement du 20 avril 1995, dit pour droit:

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, doit être interprété en ce sens que l'indemnité à l'abandon total et définitif de la production laitière ne peut être accordée à un exploitant d'un fonds agricole que lorsque celui-ci produit, à la date de la demande, du lait en sa qualité de producteur au sens de l'article 12, sous c), du règlement (CEE) n° 857/84 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, et dispose, à cet égard, d'une quantité de référence individuelle au titre de ventes directes.

Schintgen Mancini Hirsch

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 octobre 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

R. Schintgen