ARRÊT DE LA COUR
28 avril 1988 *

Dans l'affaire 120/86,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité, par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven à La Haye, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

J. Mulder

et

Ministre de l'Agriculture et de la Pêche,

une décision à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation du règlement 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 n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), tel que complété par le règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 132, p. 11),

LA COUR,

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, f. f. de président, O. Due et J. C. Moitinho de Almeida, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations présentées:

* Langue de procédure: le néerlandais.

— pour M. J. Mulder, partie demanderesse au principal, par Mes H. J. Bronkhorst, avocat à La Haye, et E. H. Pijnacker Hordijk, avocat à Amsterdam,

— pour le gouvernement néerlandais par M M. I. Verkade, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, et A. Fierstra, en qualité d'agent,

— pour le Conseil des Communautées européennes par M. A. Brautigam, administrateur principal au service juridique du Conseil, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes par son conseiller juridique M. R. C. Fischer, en qualité d'agent, ainsi que par M. Cless, en qualité d'expert,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 29 septembre 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 13 janvier 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 14 mars 1986, parvenu à la Cour le 23 mai suivant, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven à La Haye a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation et à la validité de la réglementation communautaire en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une procédure engagée par M. Mulder, exploitant d'une entreprise agricole, contre le ministre néerlandais de l'Agriculture et de la Pêche. M. Mulder qui, jusqu'en octobre 1979, avait détenu du cheptel à orientation laitière et avait livré, à ce titre, annuellement environ 500 000 kg de lait à la laiterie s'est engagé, en octobre 1979, en vertu d'un accord conclu avec la Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, à

ne plus livrer de lait ni de produits laitiers au cours d'une période de cinq ans allant du 1er octobre 1979 au 30 septembre 1984. En contrepartie, il a obtenu une prime de non-commercialisation, d'un montant total de 193 418 HFL, au titre du règlement 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 bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1).

3 Après avoir effectué, à partir du mois d'août 1983, certains investissements en vue de la reprise de la production laitière au terme de la période quinquennale de non-commercialisation, il a demandé, le 28 mai 1984, aux autorités néerlandaises compétentes de lui attribuer une quantité de référence de 726 000 kg (132 vaches x 5 500 kg) de lait, au titre du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait qui avait été instauré entre-temps par le règlement n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10), complété par le règlement 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 n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), et par le règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 132, p. 11).

4 Cette demande a été rejetée, par décision du ministre de l'Agriculture et de la Pêche du 24 septembre 1984, motif pris de ce que M. Mulder ne justifiait pas d'une production laitière pendant l'année de référence retenue aux fins de l'application du nouveau régime, en l'occurrence 1983, et que l'absence de production n'était pas due à un cas de force majeure. A la suite de ce rejet, M. Mulder a formé un recours devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

5 Estimant que la solution du litige dépendait de l'interprétation et de la validité de la réglementation communautaire en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Le règlement (CEE) n° 857/84, tel qu'il a été complété par le règlement (CEE) n° 1371/84, et compte tenu de son troisième considérant, doit-il être compris et interprété en ce sens que, pour la fixation des quantités de réfé-

rence visées à l'article 2, il n'est pas permis à un État membre de tenir compte de situations non prévues par les dispositions communautaires en question, notamment de la situation dans laquelle se trouvent ceux qui, dans le cadre du règlement (CEE) n° 1078/77, n'ont pas livré de lait au cours de l'une ou l'autre année de référence, ni d'arrêter une mesure destinée à leur accorder une quantité spécifique?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, le règlement (CEE) n° 857/84 est-il dépourvu de validité pour incompatibilité avec le droit communautaire existant, et, en particulier avec:

a) le principe de la sécurité juridique,

b) le principe de proportionnalité,

c) le droit au respect de la propriété,

d) l'interdiction de discrimination inscrite à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE et

e) l'interdiction de détournement de pouvoir,

étant donné que ledit règlement ne tient pas compte de ceux qui, dans le cadre du règlement (CEE) n° 1078/77, n'ont pas livré de lait au cours de l'une ou l'autre année de référence?

3) En cas de réponse négative à la première question, un État membre agit-il en contradiction avec le droit communautaire existant en n'arrêtant pas de mesure, telle que visée dans la première question, en faveur de ceux qui, dans le cadre du règlement (CEE) n° 1078/77, n'ont pas livré de lait au cours de l'une ou l'autre année de référence? »

6 Pour un plus ample exposé des faits de l'affaire au principal, des dispositions communautaires en cause ainsi que du déroulement de la procédure et des observations présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur le cadre réglementaire du litige

7 Afin de pouvoir donner une réponse utile aux questions posées, il convient à titre liminaire de rappeler la réglementation communautaire applicable.

8 Pour limiter la production excédentaire du lait et des produits laitiers sur le marché commun, le règlement n° 1078/77, précité, a instauré, pour une période déterminée, un régime de primes aux agriculteurs qui soit renoncent à commercialiser du lait et des produits laitiers (prime de non-commercialisation), soit reconvertissent leurs troupeaux bovins à orientation laitière vers la production de viande (prime de reconversion). Les primes de non-commercialisation dont il s'agit en l'espèce étaient octroyées sur demande à tout producteur laitier qui s'engageait à ne pas livrer à titre gratuit ou onéreux du lait ou des produits laitiers provenant de son exploitation pendant une période de cinq ans (articles 1er et 2).

9 Face à une production de lait en croissance constante, le Conseil a introduit en outre, par son règlement n° 856/84, précité, un prélèvement supplémentaire qui est perçu, aux termes de l'article 1er de ce règlement, sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité de référence à déterminer; il est dû soit par les producteurs de lait (formule A), soit par les acheteurs de lait ou d'autres produits laitiers qui le répercutent sur les producteurs ayant augmenté leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur (formule B).

10 Les modalités de calcul de la quantité de référence, c'est-à-dire des quantités exemptées du prélèvement supplémentaire, ont été fixées par le règlement n° 857/84 du Conseil, précité. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de cet acte, la quantité de référence est égale à la quantité de lait, ou d'équivalent lait, livrée ou achetée pendant l'année civile 1981, augmentée de 1 %. Les États membres peuvent toutefois prévoir, conformément au paragraphe 2 de cet article, que sur leur territoire la quantité de référence est égale à la quantité de lait, ou d'équivalent lait, livrée ou achetée pendant l'année civile 1982 ou 1983, affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie pour l'État membre concerné.

11 Des dérogations à ces règles sont prévues, pour certaines situations particulières, aux articles 3, 4 et 4 bis du même règlement. Ainsi, aux termes de l'article 3, les États membres sont autorisés à accorder des quantités de référence spécifiques aux producteurs ayant souscrit un plan de développement de la production laitière au titre de la directive 72/159/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles (JO L 96, p. 1), déposé avant le 1er mars 1984, ou aux producteurs ayant effectué des investissements sans plan de développement (point 1), ainsi qu'aux jeunes agriculteurs installés après le 31 décembre 1980 (point 2). En outre, les producteurs dont la production laitière, pendant l'année de référence retenue, a été sensiblement affectée par des événements exceptionnels, tels qu'une catastrophe naturelle, la destruction accidentelle de l'actif d'exploitation ou une épizootie, obtiennent, à leur demande, la prise en compte d'une autre année civile de référence à l'intérieur de la période allant de 1981 à 1983 (point 3). La liste de ces situations spécifiques a été complétée par l'article 3 du règlement n° 1371/84 de la Commission, précité.

12 L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 permet aux États membres, afin de mener à bien la restructuration de la production laitière, entre autres, d'accorder des quantités de référence supplémentaires aux producteurs réalisant un plan de développement de la production laitière, approuvé après l'entrée en vigueur du règlement n° 857/84, au titre de la directive 72/159/CEE, précitée, ainsi qu'aux producteurs exerçant l'activité agricole à titre principal.

13 De surcroît, l'article 4 bis, inséré par le règlement modificatif n° 590/85 du Conseil, du 26 février 1985 (JO L 68, p. 1), autorise les États membres, pendant une période limitée, à allouer les quantités de référence non utilisées des producteurs ou des acheteurs aux producteurs ou acheteurs de la même région et, le cas échéant, d'autres régions. Enfin, l'article 7 prévoit qu'en cas de vente, location ou transmission par héritage d'une exploitation la quantité de référence correspondante est transférée totalement ou partiellement à l'acquéreur, au locataire ou à l'héritier.

Sur la première question

14 Quant à l'interprétation de la réglementation précitée, toutes les parties à l'instance ayant présenté des observations à la Cour s'accordent pour soutenir qu'elle comporte une énumération limitative des situations dans lesquelles un producteur de lait peut bénéficier d'une quantité de référence au titre du régime de prélève-

ment supplémentaire sur le lait. Elles diffèrent toutefois sur le point de savoir dans quelle mesure l'une ou l'autre des dispositions en cause peuvent s'appliquer dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, le producteur intéressé n'a pas livré de lait pendant l'année de référence retenue, en exécution d'un engagement contracté au titre du règlement n° 1078/77.

15 L'analyse de l'économie et de l'objectif des dispositions des articles 3 et 4 du règlement n° 857/84 du Conseil fait apparaître qu'elles énumèrent de façon limitative les situations dans lesquelles des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires peuvent être attribuées par les États membres. Ces dispositions ne visant pas la situation d'un producteur n'ayant pas livré de lait pendant l'année de référence en raison d'un engagement de non-commercialisation pris au titre du règlement n° 1078/77, un tel producteur ne peut prétendre à une quantité de référence que dans la mesure où il relève d'une ou de plusieurs des hypothèses spécifiquement envisagées à cet effet.

16 Il apparaît que les hypothèses prévues ne couvrent pas toutes les situations dans lesquelles peuvent se trouver les producteurs ayant pris des engagements de non-commercialisation. Cela est notamment le cas des producteurs dont la période de non-commercialisation expire après l'année de référence et qui n'ont pas souscrit un plan d'investissement ou effectué des investissements dans les conditions fixées à l'article 3 du règlement n° 857/84.

17 Il convient d'ajouter que les États membres ne peuvent tenir compte des situations spécifiques prévues aux articles 3 et 4 du règlement n° 857/84 que dans les limites des quantités disponibles à cet effet. Cela est expressément prévu à l'article 5 du même règlement, aux termes duquel ne peuvent être accordées des quantités supplémentaires de référence que dans la limite de la quantité garantie pour l'État membre concerné, ces quantités supplémentaires étant prélevées sur une réserve constituée par l'État membre à l'intérieur de sa quantité garantie.

18 Quant à l'article 4 bis du règlement n° 857/84, il convient de constater qu'il confie aux États membres une large marge d'appréciation pour distribuer les quantités de référence non utilisées des producteurs ou des acheteurs. Sur la base de cette disposition, les États membres peuvent certes également tenir compte de la situation spécifique des producteurs ayant pris l'engagement de renoncer pendant

la période de cinq ans à la commercialisation de lait. Toutefois, cette faculté est limitée par la règle prévue à l'alinéa 2 de l'article 4 bis, paragraphe 1, précité, selon laquelle ces allocations doivent être effectuées par priorité à l'intérieur de la même région. En outre, l'application de cette disposition est limitée dans le temps, même si la période initiale de douze mois a été entre-temps prolongée. Enfin, l'application de cette disposition dépend de la mesure dans laquelle des quantités de référence ne sont pas utilisées par des producteurs ou des acheteurs et sont donc disponibles à la redistribution.

19 Il s'ensuit que la réglementation en cause n'assure pas dans tous les cas qu'un producteur se trouvant dans une situation telle que celle faisant l'objet du litige au principal puisse obtenir une quantité de référence dans le cadre du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait.

20 Il y a donc lieu de répondre à la première question que le règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, tel que complété par le règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, doit être interprété en ce sens que, pour la fixation des quantités de référence visées à l'article 2 de ce règlement, les États membres ne sont autorisés à tenir compte des situations des producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, livré de lait pendant l'année de référence retenue que si ces producteurs remplissent, dans chaque cas individuel, les conditions spécifiques prévues par le règlement n° 857/84 et si les États membres disposent de quantités de référence disponibles à cette fin.

Sur la deuxième question

21 Quant à la validité de la réglementation considérée, M. Mulder soutient qu'elle est invalide pour violation de principes généraux du droit communautaire. A cet égard, il fait valoir, en premier lieu, que le règlement n° 857/84 porte atteinte aux principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, car les opérateurs ayant fait usage du régime du règlement n° 1078/77 étaient en droit de s'attendre à pouvoir reprendre la production à l'expiration de leur engagement de non-commercialisation. Il fait valoir en outre que la réglementation en cause enfreint les principes de proportionnalité et de non-discrimination entre producteurs et entraîne une expropriation de fait de son exploitation. Enfin, M. Mulder estime que le législateur communautaire a commis un détournement de pouvoir en arrêtant, par le biais d'un instrument de régulation du marché, une mesure de politique structurelle.

22 En revanche, le gouvernement néerlandais, le Conseil et la Commission s'accordent pour soutenir la validité de la réglementation litigieuse. Le Conseil et la Commission fondent leur thèse principalement sur l'argument que les États membres auraient diverses possibilités pour accorder des quotas non soumis au prélèvement supplémentaire aux producteurs qui, pendant l'année de référence, ont bénéficié d'une prime au titre du règlement n° 1078/77. Le gouvernement néerlandais et, à titre subsidiaire, la Commission analysent la portée des principes généraux invoqués pour conclure que ceux-ci ont été dûment respectés en l'espèce. En ce qui concerne, plus particulièrement, les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, le gouvernement néerlandais et la Commission font valoir que ceux-ci n'ont pas été enfreints, puisque les producteurs concernés n'étaient pas en droit de s'attendre à pouvoir disposer, à la fin de leur engagement quinquennal, d'un droit illimité à reprendre la production laitière.

23 A cet égard, il convient d'admettre, ainsi que le gouvernement néerlandais et la Commission l'ont fait observer avec raison, qu'un opérateur ayant librement arrêté sa production pendant un certain temps ne peut pas légitimement s'attendre à pouvoir reprendre la production dans les mêmes conditions que celles qui prévalaient auparavant et à ne pas être soumis à d'éventuelles règles, entre-temps arrêtées, relevant de la politique des marchés ou de la politique des structures.

24 Il n'en reste pas moins qu'un tel opérateur, lorsqu'il a, comme en l'espèce, été incité, par un acte de la Communauté, à suspendre la commercialisation pour une période limitée, dans l'intérêt général et contre paiement d'une prime, peut légitimement s'attendre à ne pas être soumis, à la fin de son engagement, à des restrictions qui l'affectent de manière spécifique en raison précisément du fait qu'il avait fait usage des possibilités offertes par la réglementation communautaire.

25 Toutefois, la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait entraîne de telles restrictions pour les producteurs qui n'ont pas, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, livré de lait pendant l'année de référence. Comme il a été exposé dans le cadre de la réponse à la première question, ces producteurs peuvent en effet se voir exclus de l'attribution d'une quantité de référence au titre du nouveau régime précisément en raison de cet engagement s'ils ne remplissent pas les conditions spécifiques prévues par le règlement n° 857/84 ou si les États membres ne disposent pas de quantités de référence disponibles.

26 Contrairement aux affirmations de la Commission, une telle exclusion totale et permanente, pour toute la durée d'application de la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire, qui a pour effet d'empêcher les producteurs concernés de reprendre la commercialisation de lait à la fin de la période de cinq ans, n'était pas prévisible pour ces producteurs au moment où ils prenaient, temporairement, l'engagement de ne pas livrer de lait. En effet, ni les dispositions ni les considérants du règlement n° 1078/77 ne font apparaître que l'engagement de non-commercialisation pris au titre de ce règlement pourrait entraîner, à son expiration, l'impossibilité de reprendre l'activité en cause. Un tel effet porte donc atteinte à la confiance légitime que ces producteurs pouvaient avoir dans le caractère limité des effets du régime auquel ils se soumettaient.

27 Il s'ensuit que la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait a été arrêtée en violation du principe de la confiance légitime. Cette réglementation devant donc être déclarée invalide pour cette raison, il n'y a pas lieu d'examiner les autres arguments avancés au cours de la procédure à l'encontre sa validité.

28 Il y a lieu, par conséquent, de répondre à la deuxième question que le règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, tel que complété par le règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, est invalide dans la mesure où il ne prévoit pas l'attribution d'une quantité de référence aux producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, livré de lait pendant l'année de référence retenue par l'État membre concerné.

Sur la troisième question

29 Compte tenu de la réponse aux première et deuxième questions, la troisième question n'appelle pas de réponse.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par le gouvernement néerlandais, par le Conseil des Communautés européennes 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,

statuant sur les questions à elle soumises par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, par jugement du 14 mars 1986, dit pour droit:

1) **Le règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, tel que complété par le règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, doit être interprété en ce sens que, pour la fixation des quantités de référence visées à l'article 2 de ce règlement, les États membres ne sont autorisés à tenir compte des situations des producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, livré de lait pendant l'année de référence retenue que si ces producteurs remplissent, dans chaque cas individuel, les conditions spécifiques prévues par le règlement n° 857/84 et si les États membres disposent de quantités de référence disponibles à cette fin.**

2) **Le règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, tel que complété par le règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, est invalide dans la mesure où il ne prévoit pas l'attribution d'une quantité de référence aux producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, livré de lait pendant l'année de référence retenue par l'État membre concerné.**

Bosco Due Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 avril 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

A. J. Mackenzie Stuart