ARRÊT DE LA COUR (première chambre)
2 mai 1985 *

Dans l'affaire 109/84,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par l'Oberverwaltungsgericht du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Klaus von Menges, résidant à Mülheim,

et

Land Nordrhein-Westfalen

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 2, sous a), 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 bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1),

LA COUR (première chambre),

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, T. Koopmans et R. Joliet, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. P. Heim

considérant les observations présentées:

— pour M. von Menges, partie demanderesse au principal, par Me Michael Klein, avocat à Essen, République fédérale d'Allemagne,

— pour la Commission des Communautés européennes, par son conseiller juridique M. Bernhard Jansen, en qualité d'agent,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général, présentées à l'audience du 31 janvier 1985,

rend le présent

* Langue de procédure: l'allemand.

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par ordonnance du 16 mars 1984, parvenue à la Cour le 19 avril suivant, l'Oberverwaltungsgericht du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 2, paragraphe 2, sous a), 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 1977, L 131, p. 1).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige pendant devant ladite juridiction entre M. Klaus von Menges et le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

3 M. von Menges, qui exploitait directement un domaine agricole de sa propriété à Bad Driburg, en République fédérale d'Allemagne, et y élevait un cheptel de vaches laitières, avait demandé et obtenu en 1980 une prime de non-commercialisation du lait et des produits laitiers. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1078/77, il s'était engagé à ne pas commercialiser du lait ou des produits laitiers pendant une période de cinq années.

4 En 1981, M. von Menges, ayant affermé son exploitation à un fermier qui envisageait, entre autres, d'y élever des brebis à lait, s'est renseigné auprès des autorités compétentes afin de savoir si un tel élevage et la vente de lait de brebis seraient compatibles avec les obligations qu'il avait prises en demandant la prime de non-commercialisation et que le fermier s'était à son tour engagé à remplir. La réponse ayant été négative, M. von Menges a saisi les tribunaux allemands afin d'obtenir qu'il soit déclaré que le lait de brebis et les produits élaborés à partir de celui-ci pouvaient être commercialisés sans préjudice de l'octroi de la prime de non-commercialisation.

5 C'est dans ce contexte que la juridiction nationale a posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Les termes 'lait et produits laitiers' contenus dans l'article 2, paragraphe 2, sous a), du règlement (CEE) n° 1078/77, 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, englobent-ils également le lait de brebis et les produits élaborés à partir de celui-ci? »

6 Des observations écrites ont été déposées par M. von Menges, par le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et par la Commission des Communautés européennes.

7 M. von Menges propose de répondre à la question par la négative, au motif que, même si le droit communautaire ne définit pas la notion de « lait », l'assimilation des termes « lait » et « lait de vache » découlerait nécessairement du lien très étroit existant entre les objectifs de l'organisation commune du marché du lait et des produits laitiers, d'une part, et ceux de l'organisation commune du marché de la viande bovine, d'autre part. Il mentionne, en outre, de nombreuses dispositions de la réglementation communautaire en matière de lait qui, à son avis, n'auraient de sens que si l'on entend par « lait » exclusivement le lait de vache.

8 Selon le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, une interprétation plus large du terme « lait » serait confortée par le tarif douanier commun, par le règlement de base n° 804/68 et par les réglementations internationales, telles que les dispositions de base de la FAO. Aucun des textes susmentionnés ne contiendrait en effet de dispositions expresses visant à exclure le « lait de brebis » de la définition du terme « lait ».

9 La Commission estime, quant à elle, que l'objectif du régime des primes, qui est de contribuer à la réduction de la production laitière, ne saurait être atteint si les producteurs de lait de vache pouvaient profiter de la restructuration, encouragée par des ressources communautaires, pour reconvertir leur exploitation à l'élevage d'ovins producteurs de lait. Il conviendrait en effet de ne pas perdre de vue que le lait de brebis est généralement utilisé pour la fabrication de fromages qui sont directement en concurrence avec les fromages élaborés à partir du lait de vache. Il ressortirait d'ailleurs de nombreuses dispositions des règlements n° 1078/77,

précité, et n° 1391/78 de la Commission, du 23 juin 1978, portant modalités d'application modifiées du régime des primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion des troupeaux bovins à orientation laitière (JO 1978, L 167, p. 45), que le terme « lait » doit être interprété en ce sens qu'il comprend également le lait de brebis.

10 Afin de répondre à la question posée, il convient, en premier lieu, d'examiner les dispositions des règlements n^{os} 1078/77 et 1391/78 qui mentionnent les ovins.

11 En ce qui concerne le règlement n° 1078/77, il y a lieu de constater que, d'après son article 3, paragraphe 2, sous c), l'octroi de la prime de reconversion est subordonné, entre autres, à l'engagement du producteur de détenir en moyenne pendant la période de reconversion, sur son exploitation, un nombre d'unités de bovins et d'ovins égal ou supérieur à celui détenu sur cette même exploitation à une date de référence. Or, ainsi qu'il ressort de l'article 1er, paragraphe 1, de ce même règlement, la prime est accordée « à la reconversion du cheptel laitier en cheptel producteur de viande », de sorte qu'il ne peut pas être question de remplacer un troupeau bovin à orientation laitière par un troupeau ovin à orientation laitière. Étant donné que l'objectif recherché au moyen de la prime de reconversion n'est pas la production de viande, mais bien la réduction des excédents de lait, ainsi qu'il ressort expressément du préambule du règlement n° 1078/77, le fait que la reconversion en ovins est permise uniquement en tant qu'il s'agit d'ovins producteurs de viande montre que cet objectif peut être compromis par la production de lait de brebis. Mais si la production, et donc aussi la commercialisation, de lait de brebis n'est pas permise dans le cadre de la prime de reconversion, on ne saurait admettre qu'elle le soit dans le cadre de la prime de non-commercialisation, qui poursuit manifestement la même finalité.

12 Pour ce qui est du règlement n° 1391/78, il convient de remarquer que, selon son article 4, paragraphe 2, sous b), la demande d'une prime de non-commercialisation ou de reconversion doit indiquer, entre autres, « le nombre total de bovins et d'ovins détenus à la date du dépôt de la demande dans l'exploitation ». L'exigence de la mention des ovins ne peut être expliquée que par le fait que le lait produit par ces animaux fait également l'objet de l'obligation de non-commercialisation. S'il en était autrement, il n'y aurait en effet eu aucune raison de les mentionner, pas plus que les autres animaux que le demandeur d'une prime peut bien élever dans son exploitation, sans que cela relève d'aucune manière de la réglementation en question. On ne saurait en outre estimer que la mention des ovins est exigée

uniquement dans le cadre de la prime de reconversion: le point cc), sous b), précité, qui impose de mentionner dans la demande, dans le cas de la prime de reconversion, « le nombre des autres animaux classés conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 1, sous b) », parmi lesquels figurent également les ovins, pose en réalité une exigence supplémentaire par rapport à celle prévue sous b) du paragraphe 2 de l'article 4, en ce qu'elle vise à permettre de vérifier si le bénéficiaire d'une prime de reconversion a respecté l'obligation, prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 1078/77, « de détenir en moyenne pendant la période de reconversion, sur son exploitation, un nombre d'unité de bovins ou d'ovins égal ou supérieur à celui détenu sur cette même exploitation à la date de référence ».

13 Ces conclusions sont encore corroborées par une autre constatation tirée de la finalité du régime des primes.

14 Ainsi qu'il ressort du premier considérant du règlement n° 1078/77, la finalité du régime des primes est la lutte contre les « excédents importants et croissants » qui caractérisent le secteur du lait et des produits laitiers. Pour atteindre cet objectif, le règlement prévoit, comme l'indique son deuxième considérant, l'octroi, d'une part, des primes dites de non-commercialisation aux agriculteurs qui renoncent à commercialiser du lait et des produits laitiers et, d'autre part, des primes dites de reconversion à ceux qui reconvertissent leurs troupeaux bovins à orientation laitière vers la production de viande.

15 L'objectif de réduire les excédents de lait, ou au moins d'en bloquer l'augmentation, implique que les obligations prévues à la charge des bénéficiaires des primes doivent être interprétées dans le sens le plus favorable à la réalisation de ce but.

16 Il y a donc lieu d'examiner s'il est nécessaire, aux fins susmentionnées, que l'engagement de ne pas commercialiser du lait, pris par le bénéficiaire d'une prime de non-commercialisation, concerne également le lait de brebis.

17 Il convient de rappeler que l'une des utilisations importantes du lait de vache est la production de fromages, lesquels sont, au moins en partie, concurrencés par les fromages élaborés à partir du lait de brebis. Une augmentation de la production de fromages de lait de brebis conduirait à une diminution de la vente de fromages de lait de vache et, donc, à la formation de nouveaux excédents en raison d'une moindre utilisation du lait de vache à cette fin.

18 A cet égard, la Commission a observé que des quantités considérables de lait de vache sont utilisées dans la production de certains types de fromages qui étaient à l'origine des fromages de lait de brebis, mais dont la demande a tellement augmenté qu'elle ne peut plus être satisfaite par les seuls produits fabriqués à partir du lait de brebis.

19 Il y a donc lieu de conclure que, même si les considérants précités du règlement n° 1078/77 ont pris en considération en particulier le lait de vache, une production accrue de lait de brebis peut également contribuer à la formation d'excédents de lait. Il s'ensuit qu'une interprétation d'après laquelle le lait de brebis ne relèverait pas de la notion du « lait » que le bénéficiaire d'une prime de non-commercialisation s'engage à ne pas mettre sur le marché serait incompatible avec les finalités du régime des primes, et cela d'autant plus qu'une telle interprétation amènerait le régime des primes lui-même à encourager la reconversion du cheptel bovin laitier vers un cheptel ovin laitier et, donc, à favoriser la création de nouveaux excédents.

20 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée par le juge national en ce sens que les termes « lait et produits laitiers » contenus dans l'article 2, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1078/77 englobent également le lait de brebis et les produits élaborés à partir de celui-ci.

Sur les dépens

21 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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 (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par l'Oberverwaltungsgericht du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, par ordonnance du 16 mars 1984, dit pour droit:

Les termes « lait et produits laitiers » contenus dans l'article 2, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1078/77 englobent également le lait de brebis et les produits élaborés à partir de celui-ci.

Bosco Koopmans Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 2 mai 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président de la première chambre

G. Bosco