et la fin de l'année 1983, année de référence retenue par l'État membre concerné.

La réglementation ainsi interprétée ne viole pas le principe de protection de la confiance légitime, car celui-ci n'exige pas qu'une quantité de référence puisse être attribuée à un producteur qui n'a pas, à l'expiration de sa période de reconversion, repris la production laitière en raison d'une incapacité de travail et qui, pour cette raison, n'a pas effectué de livraisons de lait pendant l'année de référence retenue par l'État membre concerné. Un tel producteur ne peut pas davantage se prévaloir, aux fins d'obtention d'une quantité de référence, de la quantité de lait qu'il aurait livrée, pendant l'une des deux autres années situées à l'intérieur de la période allant de 1981 à 1983, si, pendant ces deux années, il n'avait pas été lié par son engagement.

Elle ne se heurte pas davantage à l'interdiction de discrimination, car la différence de traitement que subit un tel producteur du fait qu'il ne peut pas justifier de livraisons de lait effectuées pendant les années 1981 et 1982, et ne peut, dès lors, pas utilement demander la prise en compte d'une autre année de référence, résulte de ce que la réglementation en cause ne permet pas de prendre en compte une année de référence située en dehors de la période allant de 1981 à 1983 ni une quantité théorique calculée sur la base des livraisons de lait effectuées pendant une période antérieure à 1981. Une telle exclusion est objectivement justifiée par la nécessité de limiter, dans l'intérêt à la fois de la sécurité juridique et de l'efficacité du régime de prélèvement supplémentaire, le nombre des années susceptibles d'être retenues comme années de référence.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-85/90 *

I — Faits et procédure

1. *La réglementation communautaire applicable*

a) Le *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), avait instauré, entre autres, un système de primes de reconversion, lesquelles devaient être accordées sur demande aux producteurs laitiers qui s'engageaient à ne pas céder à titre onéreux ou gratuit du lait ou des produits laitiers provenant de leur exploitation durant une période de quatre ans (article 3).

b) Le *règlement (CEE) n° 856/84* du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90,

* Langue de procédure: l'anglais.

p. 10), a institué un prélèvement supplémentaire perçu sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité de référence à déterminer. Ce régime est mis en œuvre dans chaque région du territoire des États membres selon l'une des formules suivantes (article 1er):

— selon la formule A, le prélèvement est dû par les producteurs de lait sur les quantités de lait livrées à un acheteur et qui dépassent la quantité de référence à déterminer (formule producteur);

— selon la formule B, le prélèvement est dû par les acheteurs de lait ou d'autres produits laitiers (laiteries) sur les quantités de lait livrées par des producteurs et qui dépassent la quantité de référence à déterminer. L'acheteur redevable du prélèvement est tenu de répercuter ce dernier sur les seuls producteurs qui ont augmenté leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur (formule acheteur).

c) Les règles générales d'application du prélèvement supplémentaire 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). Ce règlement fixe notamment la quantité de référence visée dans le règlement de base n° 856/84, c'est-à-dire la quantité exempte du prélèvement supplémentaire. Celle-ci est, en principe, égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par un producteur (formule A) ou achetée par un acheteur (formule B) pendant l'année civile 1981, augmentée de 1 % (article 2, paragraphe 1). Toutefois, les États membres peuvent prévoir 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 l'année civile 1983, affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie (article 2, paragraphe 2). Les articles 3, 3 bis, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié, permettent aux États membres de tenir compte de certaines situations particulières lors de la fixation des quantités de référence ou d'attribuer des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires.

Plus précisément, l'article 3 dispose ce qui suit:

« Pour la détermination des quantités de référence visées à l'article 2 et dans le cadre de l'application des formules A et B, sont prises en compte certaines situations particulières dans les conditions suivantes:

1) ...

2) ...

3) les producteurs dont la production laitière, pendant l'année de référence retenue en application de l'article 2, a été sensiblement affectée par des événements exceptionnels survenus avant ou au cours de ladite année obtiennent, à leur demande, la prise en compte d'une autre année civile de référence à l'intérieur de la période de 1981 à 1983.

Les situations suivantes sont susceptibles de justifier l'application du premier alinéa:

— une catastrophe naturelle grave qui affecte de façon importante l'exploitation du producteur;

— la destruction accidentelle des ressources fourragères ou des bâtiments du producteur destinés à l'élevage du cheptel laitier;

— une épizootie touchant tout ou partie du cheptel laitier.

Les États membres informent la Commission des cas d'application du premier alinéa. La liste des situations visées au deuxième alinéa peut être complétée selon la procédure prévue à l'article 30 du règlement (CEE) n° 804/68. »

L'article 3 bis, ajouté par le *règlement modificatif (CEE) n° 764/89* du Conseil, du 20 mars 1989 (JO L 84, p. 2), à la suite des arrêts du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321) et von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), prévoit:

« 1. Le producteur visé à l'article 12, sous c), troisième alinéa:

— 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, ou après le 30 septembre 1983 dans les États membres où la collecte de lait des mois d'avril à septembre est au moins le double de celle des mois d'octobre à mars de l'année suivante;

— qui n'a pas reçu une quantité de référence dans les conditions fixées au titre de l'article 5, paragraphe 4, sous b), et/ou de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1546/88 et/ou, s'agissant du cessionnaire de la prime, au titre de l'article 2 du présent règlement;

reçoit provisoirement, à sa demande, formulée dans un délai de trois mois à compter du 29 mars 1989, une quantité de référence spécifique...

2. — 6. ... »

d) Les modalités d'application du prélèvement supplémentaire ont été fixées par le *règlement (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).

L'article 3 du règlement n° 1546/88 contient une liste complémentaire des situations susceptibles de justifier la prise en compte d'une autre année civile de référence, conformément à l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 857/84. Cette liste est la suivante:

« — l'expropriation d'une partie importante de la surface agricole utile d'exploitation du producteur ayant entraîné une

réduction temporaire de la surface fourragère de l'exploitation;

— l'incapacité professionnelle de longue durée du producteur s'il gérait lui-même l'exploitation;

— le vol ou la perte accidentelle de tout ou partie du cheptel laitier ayant affecté de façon importante la production laitière de l'exploitation ».

L'article 5, paragraphe 4, de ce règlement dispose:

« 4. Les États membres, dans la limite des quantités visées à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 857/84 et fixées en son annexe, attribuent:

a) ...

b) aux producteurs visés au paragraphe 2 une quantité de référence correspondant à leurs ventes au cours de leurs douze derniers mois d'activité précédant le 1er avril 1984, affectée, le cas échéant, d'un pourcentage; pour les producteurs n'ayant pas douze mois d'activité, les États membres déterminent une quantité annuelle de ventes sur la base de leurs ventes effectives et leur attribuent une quantité de référence conformément aux dispositions prévues ci-dessus.

... »

L'article 9, paragraphe 2, du même règlement prévoit:

« 2. Dans le cadre des formules A et B, si des redevables ont commencé leur activité après le début de la période de référence, les États membres peuvent leur attribuer une quantité de référence selon des modalités analogues à celles visées à l'article 5, paragraphe 4, sous b). »

2. *Le litige au principal*

a) M. William Dowling, agriculteur, s'est engagé, au titre de l'article 3 du règlement n° 1078/77, précité, à ne pas livrer du lait ou des produits laitiers pendant une période allant du 23 novembre 1978 au 22 novembre 1982; il a obtenu en contrepartie une prime de reconversion.

Victime d'une crise cardiaque au mois d'août 1980, M. Dowling a dû subir une opération à cœur ouvert en février 1981. A la suite de cela, il n'a plus été en mesure d'effectuer un travail physique jusqu'en 1984, année au cours de laquelle il a repris le travail dans une mesure limitée en accroissant peu à peu son activité physique.

L'Irlande ayant choisi l'année civile 1983 comme année de référence aux fins du régime de prélèvement supplémentaire, M. Dowling ne pouvait obtenir une quantité de référence, au titre de ce régime, dès lors qu'il ne justifiait pas de livraisons de lait effectuées en 1983.

Le 21 juillet 1989, M. Dowling demandait au ministère de l'Agriculture de lui attribuer une quantité de référence spécifique sur la base du règlement n° 764/89, précité. Sa demande a été refusée au motif que sa période de reconversion au titre du régime de primes avait expiré avant le 1er octobre 1983. A l'encontre de cette décision de refus, M. Dowling a intenté une action devant la High Court of Ireland, qui a été rejetée par arrêt du 18 janvier 1990.

Le litige ayant été porté devant la Supreme Court of Ireland, celle-ci, par ordonnance du 2 mars 1990, a sursis à statuer et a saisi la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, de la question préjudicielle suivante:

« Un agriculteur a-t-il droit à une quantité de référence spécifique provisoire au titre de l'article 3 quater du règlement (CEE) n° 857/84 tel que modifié par le règlement (CEE) n° 764/89 dans le cas où:

— il a interrompu sa production de lait, en contrepartie d'une prime à la reconversion au titre du règlement (CEE) n° 1078/77, pour la période du 23 novembre 1978 au 22 novembre 1982;

— il a subi une incapacité de travail en 1983 et n'était donc pas en mesure de reprendre sa production laitière cette année-là, cela dans des circonstances telles que les autorités nationales ont ensuite reconnu qu'il aurait été en droit de choisir 1981 ou 1982 comme autre année de référence, conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 857/84;

— il n'a pas été en mesure de se fonder sur sa production de lait pour 1981 ou 1982 aux fins de l'attribution d'une quantité de référence au titre du règlement (CEE) n° 857/84 du fait que ces deux années faisaient partie de la période de reconversion de quatre ans susmentionnée? »

3. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 22 mars 1990.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut (CEE) de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par M. William Dowling, représenté par M. Derrick Wyatt, barrister, et par M. Brian A. Carroll, solicitor, par le gouvernement irlandais, représenté par M. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Patrick Hetsch et Xavier Lewis, membres de son service juridique, en qualité d'agents.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, le 12 décembre 1991, de renvoyer l'affaire devant la troisième chambre, conformément à l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites

1. *M. Dowling* rappelle que la réglementation applicable dispose qu'un agriculteur

gérant sa propre exploitation, qui était atteint d'incapacité professionnelle pendant l'année de référence 1983, est en droit de désigner 1981 ou 1982 comme autre année de référence. Or, l'une et l'autre de ces années étant en l'espèce couvertes par la période de reconversion, M. Dowling soutient être en droit de substituer 1981 ou 1982 à 1983 à toutes fins se rapportant à l'année de référence, y compris pour avoir droit à une quantité de référence spécifique au titre du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 764/89.

La référence à l'expiration de la période de non-commercialisation ou de reconversion après le 1er octobre 1983, figurant dans le règlement n° 764/89, vise à protéger les producteurs dont l'année de référence s'est trouvée à l'intérieur de la période de non-commercialisation ou de reconversion. En conséquence, il y a lieu d'interpréter le texte comme visant l'expiration de la période après le 1er octobre 1983 ou après le dernier jour de l'une des deux autres années de référence pouvant être applicables au producteur au titre des règlements pertinents en matière de quotas.

M. Dowling ajoute qu'il serait discriminatoire d'accorder une quantité de référence spécifique à un producteur dont l'année de référence, soit 1983, s'est trouvée à l'intérieur d'une période de non-commercialisation ou de reconversion tout en la refusant à un producteur qui se trouve dans la situation de M. Dowling, l'un des producteurs relevant d'un « cas particulier » pour lequel l'année de référence n'était pas 1983, mais, à son choix, soit 1981, soit 1982.

M. Dowling précise qu'il serait, en outre, discriminatoire de l'enfermer dans une seule année de référence, à savoir 1983, au cours de laquelle il était atteint d'incapacité, alors qu'un titulaire ordinaire de quota souffrant d'incapacité au cours de l'année 1983 aurait été en droit de se prévaloir, comme autre année de référence, soit de 1981, soit de 1982. Une pareille discrimination ne pourrait être justifiée par le fait que le demandeur n'avait pas produit de lait au cours des années 1981 ou 1982, puisque ces années étaient couvertes par la convention de reconversion, et le fait de ne pas tenir compte de ces années serait incompatible avec les principes dégagés dans l'arrêt du 28 avril 1988, 120/86, précité.

Selon M. Dowling, il s'ensuit que, dans la mesure nécessaire, l'article 3 bis du règlement n° 857/84 et l'article 3 du règlement n° 1546/88 doivent être appliqués par analogie à un producteur qui se trouve dans la situation du demandeur au principal.

M. Dowling ajoute qu'à son avis le règlement n° 764/89 est valide et doit être interprété de manière à autoriser l'attribution d'une quantité de référence spécifique provisoire aux producteurs concernés. En tout état de cause, au cas où ce règlement serait déclaré invalide, en raison d'une discrimination résultant de l'absence de dispositions prises par les institutions communautaires, la Cour devrait juger que les autorités nationales sont tenues de continuer à appliquer ce règlement, tout en étendant l'application aux personnes se trouvant jusqu'alors désavantagées par la discrimination constatée (voir arrêt du 29 juin 1988, Landschoot, 300/86, points 22 à 25, Rec. p. 3443).

En conclusion, M. Dowling suggère de répondre ainsi à la quesion préjudicielle:

« 1. Un agriculteur a droit à une quantité de référence spécifique provisoire au titre de l'article 3 quater du règlement n° 857/84 tel que modifié par le règlement n° 764/89 dans le cas où:

— il a interrompu sa production de lait, en contrepartie d'une prime à la reconversion au titre du règlement n° 1078/77, pour la période du 23 novembre 1978 au 22 novembre 1982;

— il a subi une incapacité de travail en 1983 et n'était donc pas en mesure de reprendre sa production laitière cette année-là, cela dans des circonstances telles que les autorités nationales ont ensuite reconnu qu'il aurait été en droit de choisir 1981 ou 1982 comme autre année de référence, conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 857/84;

— il n'a pas été en mesure de se fonder sur sa production de lait pour 1981 ou 1982 aux fins de l'attribution d'une quantité de référence au titre du règlement n° 857/84 du fait que ces deux années faisaient partie de la période de reconversion de quatre ans susmentionnée.

2. Lors de l'appréciation du respect par le demandeur des délais fixés dans les règlements n^{os} 764/89 et 1033/89, les autorités nationales compétentes doivent prendre en considération la situation d'insécurité juridique dans laquelle s'est trouvé le demandeur au cours de la période précédant la présente décision de la Cour de justice et doivent le relever des forclusions encourues dans la mesure nécessaire pour lui donner une possibilité raisonnable de démontrer sa capacité à produire les quantités de lait requises sur son exploitation. »

2. Le *gouvernement irlandais* fait observer à titre liminaire que la question préjudicielle vise en réalité l'article 3 bis et non pas l'article 3 quater du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 764/89. Cette question appelle une réponse négative.

Selon le gouvernement irlandais, il résulte de l'intention claire et explicite du règlement qu'un producteur se trouvant dans la situation de M. Dowling n'a pas droit à une quantité de référence spécifique provisoire. En effet, dans l'arrêt du 28 avril 1988, 120/86, précité, la Cour a déclaré que les articles 3 et 4 du règlement n° 857/84 énumèrent de façon limitative les situations dans lesquelles des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires peuvent être attribuées par les États membres. Étant donné que ces dispositions ne visent 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.

En conséquence, le gouvernement irlandais considère que, d'après la pratique législative

et la jurisprudence de la Cour, la liste des situations particulières visées à l'article 3 du règlement n° 857/84, telle que complétée, est exhaustive et qu'une situation telle que celle de M. Dowling n'entre pas dans le champ, défini en termes explicites, de ce règlement. Le gouvernement irlandais ajoute qu'en l'espèce l'application par analogie d'une autre disposition de droit destinée à combler un vide juridique n'est pas possible, étant donné qu'une telle application par analogie est exclue dans le cas où un règlement est contraire à un principe de droit général à cause de l'intention claire et explicite du règlement et non du fait d'une simple omission.

Dans la mesure où l'application de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié, est contraire aux principes généraux du droit communautaire, le gouvernement irlandais estime que la date limite précisée (« le 30 septembre 1983 ou après le 30 septembre 1983 ») n'admet aucune autre interprétation que le sens direct du texte. Le fait de prévoir des dates ou des limites de délais précises constitue une caractéristique usuelle de la législation économique, et le recours aux principes généraux du droit pour modifier, dans une telle législation, l'intention claire du législateur constitue une forme d'interprétation inacceptable.

3. La *Commission* rappelle que l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 du Conseil, en liaison avec le règlement n° 1546/88 de la Commission, prévoit la possibilité de tenir compte d'une autre année civile de référence à l'intérieur de la période de 1981 à 1983 lorsque le producteur a subi une incapacité professionnelle. Ces dispositions ne prévoyant toutefois pas la possibilité, pour les producteurs, d'obtenir la prise en compte de leurs livraisons de lait effectuées en dehors de la période de 1981 à 1983, une telle possibilité doit être considérée comme exclue, même dans le cas où les intéressés n'avaient pas de production représentative pendant toute cette période. La différence de traitement qui en résulte, entre les producteurs dont la production de lait a sensiblement diminué pendant toute la période de 1981 à 1983 et qui ne peuvent obtenir une quantité individuelle fondée sur une production représentative, d'une part, et ceux qui peuvent se prévaloir d'une production représentative, d'autre part, est justifiée par la nécessité de limiter le nombre des années susceptibles d'être prises en compte comme années de référence, dans l'intérêt à la fois de la sécurité juridique et de l'efficacité du régime (arrêt du 17 mai 1988, Erpelding, 84/87, Rec. p. 2647).

Selon la Commission, il est conforme à l'esprit du régime d'interpréter strictement la condition prévue à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 764/89. En effet, le régime instauré par ce règlement n'est pas conçu pour permettre d'attribuer une quantité de référence à des producteurs qui n'ont pas produit de lait pendant la période en cause en raison d'événements exceptionnels au sens de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 et de l'article 3 du règlement n° 1546/88.

La Commission précise qu'il était nécessaire de fixer au 31 décembre 1983 ou au 30 septembre 1983, le cas échéant, l'expiration de la période de non-commercialisation ou de reconversion permettant de bénéficier d'une quantité de référence spécifique au

titre du règlement n° 764/89, afin d'éviter autant que possible l'application cumulative du régime général prévu à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 et du régime instauré par le règlement n° 764/89. Toutefois, pour que le système puisse fonctionner correctement, leur application simultanée est possible pendant trois mois, et pendant six mois en Irlande, étant donné les dates d'application des deux régimes.

La Commission ajoute que, si un producteur n'a pas pu produire de lait pendant les douze mois de l'année de référence, il peut recevoir, en vertu des articles 9, paragraphe 2, et 5, paragraphe 4, sous b), du règlement n° 1546/88, une quantité de référence dans le cadre du régime général des quotas instauré par les règlements n^{os} 856/84 et 857/84 à l'intérieur de la réserve nationale. Cette quantité de référence est calculée d'après les ventes du producteur au cours des douze derniers mois d'activité avant le 1er avril 1984 ou, s'il exerce ses activités depuis moins de douze mois, d'après les ventes réelles. Cette possibilité est explicitement prévue au deuxième tiret de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, introduit par l'article 1er du règlement n° 764/89.

En conclusion, la Commission suggère de répondre ainsi à la question préjudicielle:

« 1. Il faut interpréter l'article 3 bis du règlement n° 857/84 du Conseil, tel que modifié par le règlement n° 764/89 du Conseil, en ce sens qu'un agriculteur n'a pas droit à une quantité de référence spécifique dans le cas où:

— il a interrompu sa production de lait, en contrepartie d'une prime à la reconversion au titre du règlement n° 1078/77, pour la période allant du 23 novembre 1978 au 22 novembre 1982;

— il a subi une incapacité de travail en 1983 et n'était donc pas en mesure de reprendre sa production laitière cette année-là, cela dans des circonstances telles que les autorités nationales ont ensuite reconnu qu'il aurait été en droit de choisir 1981 ou 1982 comme autre année de référence, conformément aux dispositons de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 857/84;

— il n'a pas été en mesure de se fonder sur sa production de lait pour 1981 ou 1982 aux fins de l'attribution d'une quantité de référence au titre du règlement n° 857/84 du fait que ces deux années faisaient partie de la période de reconversion de quatre ans susmentionnée.

2. Lorsqu'un producteur n'a pas produit de lait au cours des douze mois de l'année de référence, il peut se voir attribuer une quantité de référence au titre des articles 9, paragraphe 2, et 5, paragraphe 4, sous b), du règlement n° 1546/88 de la Commission. »

M. Zuleeg
Juge rapporteur