CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 24 septembre 1998 *

1. Les questions préjudicielles qui vous sont adressées par le Bundesverwaltungsgericht intéressent la réglementation communautaire relative aux quotas laitiers. Elles portent, plus précisément, sur la partie de cette réglementation qui, adoptée à la suite de vos arrêts Mulder [1] et Von Deetzen [2], s'applique aux producteurs de lait et de produits laitiers précédemment soumis à la législation instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et de reconversion de bovins à orientation laitière.

I — La réglementation communautaire

2. L'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers a été mise en place en 1968 au moyen du règlement (CEE) n° 804/68 [3]. La situation de ce marché étant, dès l'origine, caractérisée par une tendance au déséquilibre entre l'offre et la demande entraînant des excédents structurels, la réglementation communautaire est marquée par le souci du législateur de freiner l'accroissement de la production.

Le régime de primes de non-commercialisation et de reconversion

3. C'est ainsi que le règlement (CEE) n° 1078/77 [4] a prévu un certain nombre de mesures visant à la réduction de l'offre. Un système de primes a notamment été mis en place au profit des agriculteurs qui renoncent à commercialiser du lait et des produits laitiers provenant de leur exploitation pendant une période de cinq ans ou qui reconvertissent leurs troupeaux bovins à orientation laitière vers la production de viande pendant une période de quatre ans.

Le régime du prélèvement supplémentaire

4. En 1984, on a constaté que, en dépit des mesures mises en place, l'augmentation de la production laitière se poursuivait inexorablement. Des mesures plus rigoureuses étant devenues nécessaires, l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers a donc été profondément modifiée par l'instau-

* Langue originale: le français.

1 — Arrêt du 28 avril 1988 (120/86, Rec. p. 2321).

2 — Arrêt du 28 avril 1988 (170/86, Rec. p. 2355).

3 — Règlement du Conseil, du 27 juin 1968 (JO L 148, p. 13).

4 — Règlement 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).

ration du régime des prélèvements supplémentaires, dit encore « régime des quotas laitiers ».

5. L'article 5 quater du règlement n° 804/68, qui a été ajouté par l'article 1er du règlement (CEE) n° 856/84 [5], a institué un système de prélèvement supplémentaire dû par tout producteur (formule A) ou par tout acheteur (formule B) de lait de vache sur les quantités dépassant une quantité de référence individuelle annuelle, celle-ci étant appelée « quota laitier ». La République fédérale d'Allemagne a retenu la formule A.

6. En vertu du paragraphe 3 de cet article, la somme des quantités de référence attribuées aux personnes soumises au prélèvement dans un État membre ne peut pas dépasser une quantité globale garantie, différente selon les États membres, et égale à la somme des quantités de lait livrées à des entreprises traitant ou transformant du lait ou d'autres produits laitiers dans chaque État membre pendant l'année civile 1981, augmentées de 1 %.

7. Les règles générales relatives à l'application du prélèvement supplémentaire ont été établies par le règlement (CEE) n° 857/84 [6]. En Allemagne, la quantité de référence a été fixée sur la base de l'année 1983. A l'article 2, paragraphe 2, de ce dernier règlement, il est en effet prévu que les États membres peuvent décider 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 définie à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 modifié.

8. Ce système ne prévoyait pas la possibilité d'accorder un quota au profit des producteurs qui, du fait de leur participation au régime temporaire de non-commercialisation prévu par le règlement n° 1078/77, n'avaient pas livré ou vendu de lait au cours de l'année de référence retenue pour l'attribution de quotas (ces producteurs sont communément appelés « producteurs Slom » [7]).

9. Dans ses deux arrêts rendus dans les affaires Mulder et Von Deetzen, précités, votre Cour a considéré qu'une telle réglementation, dans la mesure où elle ne prévoyait pas l'attribution de quantités de référence aux producteurs Slom, violait la confiance légitime que ces producteurs pouvaient avoir dans le caractère limité des effets du régime auquel ils se soumettaient, et devait donc être invalidée.

5 — Règlement du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement n° 804/68 (JO L 90, p. 10).

6 — Règlement 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, autrement dénommé le « règlement litigieux »).

7 — L'expression « Slom » provient du néerlandais « slachtoffers omschakeling » qui signifie « victimes de reconversion ». Le sigle SLOM existait préalablement dans la pratique néerlandaise: il provient de « Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie », signifiant « arrêt de livraison et reconversion de la production de lait ».

10. Afin de se conformer à ces arrêts, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 764/89 [8], qui insère en son article 1er un article 3 bis dans le règlement n° 857/84, prévoyant l'attribution provisoire d'une quantité de référence spécifique à certaines catégories de producteurs qui ont pris part à des régimes de non-commercialisation et qui remplissent certaines conditions.

11. Dans les arrêts Spagl [9] et Pastätter [10], les paragraphes 1 et 2 de l'article 3 bis ont été invalidés. Vous avez estimé que ces dispositions violaient les espérances légitimes des producteurs ayant pris part au régime de non-commercialisation. D'une part, aux termes du paragraphe 1, les producteurs dont la période de non-commercialisation expirait avant le 31 décembre 1983 étaient, en effet, exclus de l'attribution d'un quota Slom sans raison valable. D'autre part, la règle prévue par le paragraphe 2 limitait la quantité de référence spécifique provisoire à un taux de 60 % de la quantité de lait livrée ou vendue par le producteur pendant la période de douze mois précédant la demande de prime de non-commercialisation, ce qui correspondait à un taux d'abattement de 40 %, jugé excessif en comparaison des taux applicables aux autres producteurs.

12. L'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement litigieux a été modifié par l'article 1er, paragraphe II, sous a), du règlement (CEE) n° 1639/91 [11] afin de tirer les conséquences des arrêts Spagl et Pastätter, précités. Un deuxième alinéa a ainsi été ajouté, aux termes duquel la catégorie des producteurs susceptibles de bénéficier de la quantité de référence spécifique prévue à l'article 3 bis est élargie aux producteurs dont la période de non-commercialisation ou de reconversion, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, s'est achevée au cours de l'année 1983.

13. L'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, est ainsi rédigé:

« 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, a expiré en 1983...

ou

— ...

8 — Règlement du 20 mars 1989, modifiant le règlement n° 857/84 (JO L 84, p. 2).

9 — Arrêt du 11 décembre 1990 (C-189/89, Rec. p. I-4539).

10 — Arrêt du 11 décembre 1990 (C-217/89, Rec. p. I-4585).

11 — Règlement du Conseil, du 13 juin 1991, modifiant le règlement n° 857/84 (JO L 150, p. 35).

reçoit provisoirement, à sa demande formulée dans un délai de trois mois à compter du 1er juillet 1991, une quantité de référence spécifique selon les conditions fixées aux points a), b) et d). »

II — Les faits et la procédure nationale

14. En juin 1981, M. Wilkens, demandeur au principal, a obtenu une prime au titre de la reconversion de son cheptel bovin à orientation laitière vers la production de viande.

15. En mars 1983, procédant à une vérification de l'exploitation, le Bezirksregierung Hannover (gouvernement de l'arrondissement de Hanovre) a constaté des irrégularités dans l'abattage des vaches laitières. Il a prononcé l'annulation de la décision d'octroi de la prime de reconversion et demandé le remboursement de la première tranche de la prime déjà versée, majorée des intérêts.

16. Le recours formé par M. Wilkens a été rejeté par jugement du Verwaltungsgericht Hannover du 11 septembre 1985, de même que l'appel dirigé contre cette décision, par arrêt de l'Oberverwaltungsgericht Lüneburg en date du 26 avril 1990. Les deux décisions ont acquis force de chose jugée.

17. En juin 1989, M. Wilkens a sollicité une quantité de référence spécifique provisoire afin de reprendre la production laitière. La Landwirtschaftskammer Hannover (ci-après la « chambre d'agriculture de Hanovre »), défenderesse au principal, a attesté que les conditions légales étaient réunies pour l'attribution d'un tel quota spécifique, tout en se réservant le droit de rétracter son attestation au cas où la procédure, alors en cours devant l'Oberverwaltungsgericht, conduirait à une réduction de la prime ou de la quantité de lait retenue pour le calcul de la prime.

18. A la suite de l'arrêt rendu le 26 avril 1990 par l'Oberverwaltungsgericht Lüneburg confirmant le retrait de la prime, la chambre d'agriculture de Hanovre a, par décision du 13 juillet 1992, rétracté l'attestation provisoire. Il en résulte qu'aucune quantité de référence spécifique ne pouvait être attribuée à l'intéressé.

19. Le recours introduit par M. Wilkens contre la décision de rétractation a été rejeté par le Verwaltungsgericht Hannover, tout comme l'appel interjeté devant l'Oberverwaltungsgericht Lüneburg.

20. Le demandeur au principal a alors saisi le Bundesverwaltungsgericht d'un recours en « Revision » contre cet arrêt.

III — Les questions préjudicielles

21. Estimant que la solution du litige dépendait de l'interprétation et, le cas échéant, de la validité de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement litigieux, qui paraît faire dépendre l'attribution provisoire d'une quantité de référence spécifique de la bonne exécution de l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion pris en vertu du règlement n° 1078/77, le Bundesverwaltungsgericht a sursis à statuer sur l'affaire au principal et posé à votre Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 857/84, dans la version issue du règlement (CEE) n° 1639/91, exclut-il d'attribuer provisoirement une quantité spécifique de référence aux producteurs qui se voient réclamer le remboursement de leur prime de non-commercialisation ou de réorientation pour avoir manqué à l'engagement?

2) Si tel est le cas, cette règle se concilie-t-elle avec les principes de droit communautaire de confiance légitime et de proportionnalité? »

IV — La réponse aux questions

22. Par la première question, le Bundesverwaltungsgericht cherche à savoir si un producteur qui a souscrit un engagement de non-commercialisation ou de reconversion au titre du règlement n° 1078/77 [12], mais qui n'a plus droit à la prime correspondante au motif qu'il n'a pas respecté les obligations imposées par cet engagement, peut néanmoins bénéficier d'une quantité de référence spécifique, conformément à l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement litigieux, en vue de la reprise de la commercialisation de lait.

23. Par la seconde question, le juge national vous demande si, dans l'hypothèse où il résulterait de ce dernier texte que l'opérateur en cause n'est pas en droit de recevoir une quantité de référence spécifique, les dispositions ainsi interprétées sont compatibles avec le principe de la confiance légitime et le principe de proportionnalité.

24. L'interprétation de la réglementation pertinente que nous proposerons à votre Cour sera exposée, notamment, à la lumière de ces principes, ce qui nous conduit à examiner simultanément les deux questions posées par le juge de renvoi.

12 — Dans la suite des présentes conclusions, par le terme « non-commercialisation », il conviendra d'entendre, dans un souci de simplification, « non-commercialisation ou reconversion ».

25. Celles-ci portent sur les dispositions de l'article 3 bis du règlement litigieux ajoutées à ce texte à la suite de l'adoption du règlement n° 1639/91 dans le but notamment d'appliquer le régime du prélèvement supplémentaire aux producteurs dont la période de non-commercialisation a pris fin en 1983. Selon le Bundesverwaltungsgericht, « Les engagements du demandeur au titre de sa participation au programme de non-commercialisation ont en effet pris fin lorsque l'attribution de la prime a été annulée le 2 mars 1983 » [13].

26. Comme le relève justement la juridiction de renvoi [14], la lettre du texte applicable ne nous est pas d'un grand secours, deux lectures pouvant être faites de ces dispositions.

27. La condition, posée à l'attribution d'un quota spécifique, de l'achèvement en 1983 de la période de non-commercialisation, « ... en exécution de l'engagement pris au titre du règlement n° 1078/77 », peut être interprétée comme comportant l'exigence pour le producteur de remplir préalablement les obligations découlant de cet engagement. Même si la nature des obligations dont la violation s'opposerait à l'octroi d'une quantité de référence spécifique n'est pas précisée, pareille lecture signifierait que le bénéfice du régime du prélèvement supplémentaire est subordonné au respect de l'engagement pris dans le cadre du régime de non-commercialisation, lequel se trouve remis en cause, en l'espèce, par la décision d'annulation de la prime accordée à M. Wilkens.

28. Mais cette condition peut tout aussi bien être limitée à l'exigence de l'expiration de la période de non-commercialisation en 1983, comme le suggère l'objet de la réforme qui a conduit le législateur communautaire à modifier le contenu de l'article 3 bis. Rappelons, en effet, que le règlement n° 1639/91 est précisément destiné à étendre le régime du prélèvement supplémentaire aux producteurs dont la période de non-commercialisation s'est achevée au cours de l'année 1983 [15]. Selon cette interprétation, la référence à l'« ... exécution de l'engagement pris au titre du règlement n° 1078/77 » servirait simplement à désigner la réglementation sur laquelle se fonde l'engagement en cause.

29. Il est donc nécessaire, pour répondre aux questions posées, de recourir à l'examen de la finalité poursuivie à la fois par la réglementation applicable et, plus spécifiquement, par l'article 3 bis du règlement litigieux.

30. Nous l'avons dit, le régime du prélèvement supplémentaire, comme le régime de non-commercialisation, est destiné à remédier à la situation dans laquelle se trouve le marché des produits laitiers dans la Communauté,

13 — Sous II, paragraphe 1, de la traduction en français de la décision de renvoi.

14 — Ibidem, paragraphes 2 et 3.

15 — Voir le point 12 des présentes conclusions.

caractérisée par des excédents structurels résultant d'un déséquilibre entre l'offre et la demande [16].

31. Le principal objectif de ces réglementations successives est de rétablir l'équilibre sur le marché du lait et des produits laitiers par la réduction de l'offre.

32. L'article 3 bis du règlement litigieux, qui vise à permettre aux producteurs ayant pris un engagement au titre du régime de non-commercialisation de bénéficier du régime de prélèvement supplémentaire, se situe à l'intersection des deux systèmes.

33. Il trouve sa justification dans la nécessité de préserver la confiance légitime de cette catégorie d'opérateurs.

34. Rappelons, en effet, que le régime initial de prélèvement supplémentaire ne prenait pas en compte le cas des producteurs soumis au régime de non-commercialisation, qui n'avaient pas livré de lait pendant l'année de référence en raison de leur engagement de non-commercialisation.

35. Pour garantir le respect du principe de la confiance légitime, le législateur communautaire a donc complété le règlement litigieux par l'adjonction de l'article 3 bis, lequel édicte les modalités d'attribution de quotas spécifiques aux producteurs concernés.

36. Il convient, pour déterminer la portée exacte de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement litigieux, de se référer à la jurisprudence de votre Cour d'où ce texte tire directement son origine [17].

37. Vous avez dit pour droit, dans les arrêts Mulder et Von Deetzen, précités, que « ... la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait entraîne [des] 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 » [18].

38. L'attribution d'une quantité de référence spécifique apparaît donc être très clairement réservée aux producteurs engagés en vertu du régime de non-commercialisation, qui *n'ont effectivement pas commercialisé* de lait ou de produits laitiers à la date d'expiration de la période correspondant à leur engagement.

16 — Premier considérant du règlement n° 1078/77 et premier à quatrième considérant du règlement n° 856/84.

17 — Premier considérant du règlement n° 764/89.

18 — Points 25 et 14, respectivement. Souligné par nous.

39. La commercialisation de lait ou de produits laitiers par un producteur en violation de son engagement pris au titre du règlement n° 1078/77 engendre deux conséquences.

40. En application de ce règlement, d'une part, dont les termes ont été méconnus, la prime de non-commercialisation n'est évidemment plus justifiée.

41. Dans l'arrêt Jensen [19], votre Cour a souligné que « ... la cause juridique essentielle de l'octroi et de l'acquisition définitive de la prime de non-commercialisation est la cessation effective de toute commercialisation [des] produits pendant l'ensemble de la période quinquennale... ».

42. En vertu du règlement litigieux, d'autre part, le producteur en cause ne peut être regardé comme étant de ceux susceptibles de prétendre à l'attribution d'une quantité de référence spécifique.

43. Le champ d'application personnel de l'article 3 bis ne couvre manifestement pas les producteurs qui ont manqué à leur engagement de non-commercialisation. Cette disposition est, à l'inverse, destinée à garantir la confiance légitime des opérateurs économiques qui, en application du règlement n° 1078/77, n'ont pas commercialisé de lait sans avoir, pour autant, renoncé à la reprise de la production et de la commercialisation au terme de la durée légale de leur engagement.

44. Un tel producteur ne peut être admis à invoquer *le principe de la confiance légitime* à l'encontre du refus de lui attribuer un quota spécifique.

45. Dans l'hypothèse où la perte du droit à la prime résulterait d'une violation de l'obligation de non-commercialisation, la confiance que l'intéressé a pu placer dans le caractère limité des effets du régime auquel il s'est initialement soumis, à savoir l'impossibilité de commercialiser du lait et des produits laitiers seulement pendant une durée déterminée et la faculté ultérieure de reprendre cette commercialisation, n'a plus d'objet: l'interdiction de commercialisation a été méconnue et la question liée à la reprise des ventes ne se pose plus, celle-ci ayant déjà eu lieu.

46. Il convient de souligner que le refus d'attribution d'un quota spécifique dans ce cas ne constitue pas une sanction. La Commission a indiqué, avec raison, que le retrait de la prime comme le refus d'attribution d'un quota spécifique ne constituaient que les conséquences juridiques de l'application d'un régime légal. Dans la même logique, nous pensons que,

19 — Arrêt du 22 septembre 1988 (199/87, Rec. p. 5045, point 30). Voir, plus récemment, l'arrêt du 6 juin 1996, Ecroyd (C-127/94, Rec. p. I-2731, point 48).

lorsque les conditions posées par une réglementation à l'attribution d'un droit ne sont pas remplies, le refus de ce droit ne peut être qualifié de sanction, mais doit simplement être considéré comme la conséquence de la délimitation du champ d'application du régime en cause [20].

47. Le producteur en cause se trouve dans la même situation qu'un opérateur qui, n'ayant pas choisi de bénéficier des primes allouées au titre du règlement n° 1078/77, n'a jamais cessé sa production ou sa commercialisation de lait ou de produits laitiers.

48. Comme l'a indiqué la Commission à l'audience, un tel producteur est alors soumis au régime de droit commun du prélèvement supplémentaire énoncé à l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 et à l'article 2 du règlement litigieux, lesquels prévoient l'attribution d'une quantité de référence calculée en fonction de la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée pendant l'année de référence, affectée d'un pourcentage établi de façon à ne pas dépasser une quantité garantie fixée dans chaque État membre.

49. De la même manière, nous souscrivons à la thèse de la Commission selon laquelle le producteur défaillant n'est exclu de l'attribution d'une quantité de référence spécifique que pour les quantités de lait qu'il a commercialisées.

50. La nécessité qui en découle pour les autorités compétentes des États membres, rappelée par la Commission, d'être en mesure de déterminer dans chaque cas particulier les quantités de lait précises qui ont été ainsi mises sur le marché, nous paraît imposée par l'exigence d'une mise en œuvre efficace de la politique agricole commune, liée à la réunion d'éléments chiffrés.

51. Elle est aussi justifiée par l'application du *principe de proportionnalité*. En vertu de ce principe, une disposition du droit communautaire doit être apte à réaliser l'objectif visé sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

52. Il n'est pas contestable que, en n'autorisant pas l'allocation d'une quantité de référence spécifique au profit des producteurs qui ont commercialisé du lait en violation de leur engagement, l'article 3 bis n'en atteint pas moins son objectif initial, qui est de permettre aux exploitants ayant suspendu toute commercialisation en application d'un tel engagement de reprendre leur production.

20 — Voir les développements consacrés par l'avocat général M. Jacobs à la notion de sanction en droit communautaire, en particulier sur le sens parfois trop large qui lui est donné, dans ses conclusions sous l'arrêt du 27 octobre 1992, Allemagne/Commission (C-240/90, Rec. p. I-5383), au point 30 notamment.

53. L'interprétation que nous proposons n'apparaît pas contraire au principe de proportionnalité dans la mesure où l'évaluation du quota spécifique, et donc son éventuel refus, est strictement fonction de la quantité de lait commercialisée en violation de l'engagement pris par le producteur.

54. Une interprétation de ce texte, telle que celle proposée par le Conseil, qui consisterait à priver un producteur de tout quota spécifique alors qu'il n'a violé son engagement que pour partie seulement, ne méconnaîtrait pas pour autant, selon nous, le principe de proportionnalité. Elle serait simplement motivée par une autre préoccupation, fondée, celle-ci, sur la dissuasion née du refus encouru. Mais, dans ce cas, l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, changeant alors de nature, instituerait une véritable sanction. Or, une telle interprétation ne nous paraît compatible ni avec les exigences de la sécurité juridique ni avec la finalité dissuasive de cette disposition, compte tenu de l'imprécision du texte en cause sur l'étendue des conséquences de sa violation.

55. A plus forte raison l'idée d'une limitation du quota spécifique proportionnelle au manquement à l'obligation de non-commercialisation doit-elle être retenue.

56. Le régime applicable au producteur défaillant n'est pas toujours aussi facile à déterminer, comme en témoigne la formulation de la question posée par le juge de renvoi. Celui-ci se réfère aux conséquences, pour les producteurs, de l'obligation de restituer la prime à la suite d'un manquement à leur engagement, *sans donner plus de précision sur la nature de la violation reprochée.*

57. Il y a lieu, dès lors, de se demander si un autre manquement que la violation de l'obligation de non-commercialisation proprement dite ne pourrait pas exclure, de la même manière, l'attribution d'une quantité de référence spécifique [21].

58. Dans l'arrêt Drewes [22], vous avez précisé qu'il résultait de diverses dispositions du règlement (CEE) n° 1307/77 [23] que le droit à la prime était perdu en cas d'omission des formalités du marquage et de l'enregistrement des animaux, qui rend impossible la preuve de l'utilisation des animaux aux fins voulues.

59. Rendu cependant sous l'empire exclusif du règlement n° 1078/77, cet arrêt ne permet pas de cerner les conséquences sur l'attribu-

21 — Un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, en effet, ne comprend pas seulement l'obligation du producteur de ne pas céder de lait ni de produits laitiers provenant de son exploitation pendant la période de non-commercialisation, mais couvre aussi, par exemple, l'obligation de ne pas louer son cheptel laitier, ni de le confier à autrui à titre onéreux ou à titre gratuit, ou encore de ne pas céder ce cheptel sauf pour l'abattage ou l'exportation.

22 — Arrêt du 18 avril 1989 (358/87, Rec. p. 891, points 23 et suiv.).

23 — Règlement de la Commission, du 15 juin 1977, relatif aux modalités d'application du régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 150, p. 24).

tion d'une quantité de référence spécifique d'une perte du droit à la prime due à des raisons autres que la non-commercialisation elle-même.

60. Dans l'arrêt Ecroyd, précité, au contraire, l'une des questions soulevées portait précisément sur l'attribution d'une quantité de référence spécifique en présence d'un tel manquement.

61. Nul ne contestait le respect effectif par l'exploitant agricole de l'obligation souscrite par son prédécesseur de ne pas commercialiser de lait ou de produits laitiers pendant la période de non-commercialisation [24]. Ce qui était en cause était le défaut de souscription par le successeur à une exploitation agricole d'un engagement de poursuivre l'exécution des obligations prises par son prédécesseur. Votre Cour a estimé qu'« ... il ne saurait être admis que l'inaccomplissement d'une simple formalité, telle que ... [celle-ci], entraîne l'exclusion ... [de l'exploitant] du régime de non-commercialisation, à l'instar de ce qu'il adviendrait s'il n'avait pas effectivement respecté l'engagement de non-commercialisation » [25].

62. Elle a ajouté qu'il convenait « ... de constater que la demande [du producteur] tendant à obtenir une quantité de référence spécifique ne pouvait pas être rejetée au motif qu'[il] ne s'était pas engagé par écrit à poursuivre l'exécution des obligations souscrites par son prédécesseur » [26].

63. L'arrêt Ecroyd confirme, selon nous, l'idée que la preuve de la non-commercialisation suffit pour justifier l'attribution d'une quantité de référence spécifique, lors même que d'autres exigences ne seraient pas respectées.

64. La circonstance que les droits et obligations en cause, au titre du règlement litigieux, sont ceux d'un exploitant agricole ayant pris la succession d'un opérateur admis à participer à un régime de non-commercialisation ne fait pas obstacle à la transposition de la solution dégagée par votre Cour à une situation dans laquelle l'intéressé est, dès l'origine, titulaire ou prétendant à ces droits et obligations.

65. Dans un cas comme dans l'autre, l'obligation de non-commercialisation s'impose à l'exploitant en exercice et, dans l'arrêt Ecroyd, la particularité résultant de la transmission de l'exploitation, caractérisée par l'obligation à la charge du successeur de s'engager par écrit à poursuivre l'exécution des obligations souscrites par son prédécesseur, n'a pas été jugée suffisamment importante pour justifier que son inaccomplissement conduise au retrait de

24 — Point 49.

25 — Ibidem, point 50.

26 — Ibidem, point 51.

la prime et au refus d'attribution d'une quantité de référence spécifique.

66. Certes, de ce fait, il pourrait être soutenu que la méconnaissance d'une autre obligation que celle-ci légitimerait, outre la perte de la prime, le refus d'un quota spécifique. La cession, par exemple, du cheptel laitier à des fins autres que l'abattage ou l'exportation [27].

67. Il nous paraît pourtant que la méconnaissance de ce type d'obligations, déjà régie par le système mis en place par le règlement n° 1078/77, qui permet dans ce cas la restitution des montants versés, n'est pas assimilable à la violation de l'obligation de non-commercialisation. La preuve du non-respect de ces obligations ne suffit pas, en effet, à établir la réalité d'une cession de lait ou de produits laitiers qui, seule, pour les motifs déjà indiqués, justifierait le refus d'attribution d'une quantité de référence spécifique.

68. De même, nous pensons que doit être écartée l'idée, que semble accréditer l'arrêt Ecroyd, selon laquelle il existerait un lien nécessaire entre l'octroi ou le maintien d'une prime de non-commercialisation et l'attribution d'une quantité de référence spécifique.

69. Le maintien de la prime priverait automatiquement de fondement le refus d'attribution du quota sollicité et, inversement, le retrait de la prime s'opposerait à l'attribution de la quantité de référence spécifique.

70. En réalité, le défaut d'accomplissement de la formalité litigieuse, à l'origine de l'arrêt Ecroyd, paraît avoir été considéré par votre Cour comme également insuffisant à justifier le retrait de la prime et le refus du quota spécifique, ce qui explique la validation des deux mesures.

71. Nous pensons qu'il n'en ira pas nécessairement ainsi dans toutes les circonstances en raison précisément de l'objectif poursuivi par l'article 3 bis.

72. Sauf lorsque le manquement de l'exploitant à son engagement pris au titre du règlement n° 1078/77 consiste en la violation de l'obligation de non-commercialisation, la perte du droit à la prime de non-commercialisation ne conduit pas nécessairement au refus d'attribution d'un quota spécifique.

73. Il convient de rappeler que cette perte est la conséquence légale, résultant sans ambiguïté du régime institué par le règlement

27 — En l'espèce, il semble que ce type de grief soit, en partie du moins, à l'origine des décisions que M. Wilkens a entrepris de contester en justice. Observons en outre que, comme les autres, le succès du moyen avancé par la chambre d'agriculture de Hanovre, tiré de la violation de cette obligation, paraît avoir dépendu de l'application de règles relatives à la charge de la preuve.

n° 1078/77 [28], de la violation possible de l'une des multiples obligations qui s'y rattachent, parmi lesquelles l'obligation de non-commercialisation.

74. Le système mis en place par l'article 3 bis a une autre finalité que celle de garantir l'application effective de ce régime. Il ne saurait être destiné à la poursuite d'autres fins que celle de permettre aux producteurs ayant suspendu leur commercialisation de la reprendre, à l'issue de la période légale, en application du règlement litigieux. Ajouter au refus d'allouer une prime le refus d'un quota spécifique alors qu'aucune commercialisation n'a été constatée reviendrait à tenter de combler le silence du texte de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, en méconnaissance de cette finalité. On aboutirait ainsi à priver le producteur ayant observé son obligation de non-commercialisation du droit de reprendre la production pour des motifs non directement liés à la réduction des excédents.

75. Aussi nous paraît-il raisonnable de soutenir que le refus d'attribution d'une quantité de référence spécifique ne peut se fonder sur la déchéance du droit à la prime de non-commercialisation que si cette déchéance est elle-même consécutive à une violation clairement établie de l'obligation de non-commercialisation.

76. S'agissant plus particulièrement de l'affaire au principal, il y a lieu de constater que la lecture du dossier ne permet pas de déterminer avec certitude les faits reprochés à M. Wilkens par les autorités compétentes nationales, à l'origine de l'annulation de la prime de non-commercialisation et donc du refus d'attribution du quota spécifique.

77. Le juge de renvoi affirme qu'il ne ressort pas de l'arrêt contesté que le demandeur a méconnu l'interdiction de produire du lait et que la chambre d'agriculture de Hanovre ne le prétend pas non plus [29]. M. Wilkens soutient qu'il ne lui est pas reproché d'avoir continué à produire du lait pendant la période de reconversion [30]. Selon le Conseil, au contraire, M. Wilkens n'a pas fourni la preuve du respect de l'obligation de ne pas céder des produits laitiers pendant cette période [31].

78. Selon le juge de renvoi, la chambre d'agriculture de Hanovre a justifié par l'annulation de la prime de non-commercialisation la rétractation de l'attestation provisoire constatant que les conditions de l'attribution d'un quota spécifique étaient réunies [32].

28 — Dans l'arrêt Jensen, précité, il est dit que: « ... le libellé des dispositions considérées [notamment du règlement n° 1078/77] *fait clairement apparaître que, en cas d'inexécution des obligations découlant du régime de primes*, le montant de la prime versé doit être remboursé... » (point 27, souligné par nous).

29 — Sous II, paragraphe 3, de la traduction en français de la décision de renvoi.

30 — Point 1, paragraphe 1, de ses observations écrites.

31 — Point 6, paragraphe 2, de ses observations écrites.

32 — Sous I, paragraphe 4, de la traduction en français de la décision de renvoi.

79. Nous pensons qu'il ne vous appartient pas d'examiner les éléments qui ont fondé le retrait de la prime ou le refus d'attribuer au requérant un quota spécifique.

80. C'est au juge saisi de l'affaire au principal qu'il incombe, par les moyens que lui confère son droit national, de rechercher et d'identifier les circonstances permettant d'établir ou, au contraire, d'écarter l'hypothèse de la violation par M. Wilkens de son obligation de non-commercialisation, ou encore de délimiter l'étendue exacte de cette violation, afin d'en tirer les conséquences, à la lumière des orientations que nous vous proposons de définir, quant à la validité du refus d'une quantité de référence spécifique.

Conclusion

81. Au regard de ces considérations, nous vous proposons de répondre de la façon suivante aux questions préjudicielles posées par le Bundesverwaltungsgericht:

« 1) L'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, 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, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1639/91 du Conseil, du 13 juin 1991, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'attribution provisoire d'une quantité de référence spécifique à un producteur à l'encontre duquel a été prononcée la perte du droit au versement d'une prime de non-commercialisation ou de reconversion ou la restitution du montant de cette prime si le motif de cette décision est pris de la violation par ce producteur de l'obligation de non-commercialisation souscrite en vertu 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.

2) L'examen de la seconde question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84. »