CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 21 mai 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits

1. La demande préjudicielle du Finanzgericht Hamburg, dont nous avons à traiter aujourd'hui, porte sur la validité d'une modalité de l'article 3 bis 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 [1]. Comme on le sait, le législateur communautaire a introduit cet article à la suite des arrêts Mulder [2] et Von Deetzen [3] dans le règlement relatif au prélèvement supplémentaire adopté auparavant pour combattre les excédents structurels du marché des produits laitiers [4], afin de tenir compte de la situation particulière des exploitants agricoles qui avaient rempli un engagement de non-commercialisation ou de reconversion suivant les dispositions du règlement (CEE) n° 1078/77 [5] au cours de l'année de référence déterminante pour les quantités exemptes de prélèvement.

2. L'article 3 bis du règlement n° 857/84, dont la version originale [6] fait l'objet de la question préjudicielle, contient, pour l'octroi des quantités de référence « spécifiques » qui y sont prévues, une série de conditions et de restrictions dont certaines ont déjà été soumises à l'examen de la Cour. Dans le cas d'espèce, le Finanzgericht Hamburg désire savoir si la disposition de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième tiret, est valide. Aux termes de cette dernière, une quantité de référence spécifique n'est attribuée qu'au producteur

« qui n'a pas reçu de quantité de référence — s'agissant du cessionnaire de la prime — au titre de l'article 2 du présent règlement ».

3. La formule « s'agissant du cessionnaire de la prime » renvoie aux articles 6 du règlement n° 1078/77 et 3 bis, paragraphe 2, troisième alinéa, deuxième tiret, du règlement n° 857/84. En ce qui concerne l'article 6 du règlement n° 1078/77, il régit la possibilité pour un exploitant agricole ayant repris une exploitation ou une partie d'exploitation de poursuivre les engagements de non-commercialisation ou de reconversion souscrits par l'ancien propriétaire. Cet article stipule:

« 1. Tout successeur à une exploitation agricole peut s'engager par écrit à pour-

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO L 90, p. 13.

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

3 — Arrêt rendu le même jour (170/86, Rec. p. 2355).

4 — A savoir par le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/88 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 84, p. 2).

5 — 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).

6 — Cet article a été entre-temps modifié par le règlement (CEE) n° 1639/91 du Conseil, du 13 juin 1991 (JO L 150, p. 35). Ces modifications ne concernent toutefois pas la clause litigieuse (voir ci-après points 21 et suiv.).

suivre l'exécution des obligations souscrites par son prédécesseur.

Dans ce cas, les montants déjà payés restent acquis à ce dernier et le solde est versé à son successeur.

Dans le cas contraire, les montants déjà payés sont remboursés par le prédécesseur.

2. Dans le cas où seulement une partie d'une exploitation est cédée, le demandeur garde son droit à la prime si la personne à qui il l'a cédée s'engage par écrit à poursuivre l'exécution des obligations souscrites par son prédécesseur. Dans le cas contraire, une partie des montants déjà payés est remboursée par le prédécesseur, calculée en fonction de la superficie fourragère cédée. »

4. L'article 3 bis, paragraphe 2, troisième alinéa, concerne les conséquences sur l'octroi de la quantité de référence spécifique de la cession par le producteur (dans le cadre de la disposition précitée) d'une partie de son exploitation au cours de la période de non-commercialisation ou de reconversion.

5. Dans ce cas:

« — la quantité de référence spécifique du cédant, telle qu'établie ci-dessus, est égale à 60 % de la quantité pour laquelle a été gardé le droit à la prime;

— la quantité de référence spécifique du cessionnaire, telle qu'établie ci-dessus, est égale à 60 % de la quantité pour laquelle a été acquis le droit à la prime ».

6. Ces dispositions constituent la toile de fond de la situation factuelle qui est à la base de la présente demande de décision préjudicielle.

7. Le requérant au principal (ci-après « requérant ») a produit du lait au cours de l'année de référence retenue par la République fédérale d'Allemagne (1983) sur certaines terres exploitées par lui. Il a donc, conformément à l'article 2 du règlement n° 857/84, obtenu en 1984 une quantité de référence de 183 816 kg. Ayant acheté le 23 mars 1984 un terrain supplémentaire d'une surface agricole utile de 2,5 ha, il a demandé l'augmentation de cette quantité, et ce en application de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, en ce qui concerne le terrain acheté. Ce dernier faisait partie d'une exploitation ayant une surface agricole utile de 16,83 ha, sur laquelle il y avait en 1980 14 vaches laitières. L'exploitant avait arrêté la production de lait le 10 janvier 1981 pour une période de quatre ans, en exécution d'un engagement pris sur la base du règlement n° 1078/77. Le requérant avait repris cet engagement en ce qui concerne le terrain acheté.

8. Après l'adoption du règlement n° 764/89, la Landwirtschaftskammer Hannover a délivré au requérant une quantité de référence spécifique provisoire égale à 60 % de la quantité de lait qui, selon elle, avait été transférée au requérant du fait de la vente du terrain. C'est sur cette base que la laiterie à laquelle le requérant livre son

lait a augmenté la quantité de référence de celui-ci de 6 820 kg, la faisant ainsi passer à un total de 190 636 kg.

9. Le Hauptzollamt Lüneburg a ordonné l'annulation du nouveau calcul de la quantité de référence au motif que, en vertu de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement n° 857/84, le requérant ne pouvait obtenir l'attribution d'une quantité de référence spécifique provisoire, étant donné qu'il en avait déjà une, calculée sur la base de ses livraisons de lait en 1983.

10. Le requérant a demandé l'annulation de cette décision devant le Finanzgericht Hamburg, lequel a alors saisi la Cour, conformément à l'article 177 du traité CEE, de la question préjudicielle suivante:

« L'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, est-il valide dans la mesure où les cessionnaires d'une prime octroyée en vertu du règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil sont exclus de l'attribution d'une quantité de référence spécifique et provisoire lorsqu'ils ont reçu une quantité de référence au titre de l'article 2 du règlement (CEE) n° 857/84? »

11. Se référant aux arrêts Mulder et Von Deetzen, précités, le Finanzgericht incline à répondre à cette question par l'affirmative, point de vue que partage d'ailleurs le Finanzgericht Düsseldorf, qui a saisi la Cour d'une question analogue dans l'affaire C-247/91 [7].

7 — Börsch, arrêt pas encore rendu.

12. Nous aborderons, si nécessaire, d'autres détails concernant les faits et la réglementation applicable dans notre prise de position ci-après. Pour le reste, nous nous permettons de renvoyer au rapport d'audience.

B — Prise de position

13. I — La discussion menée devant la Cour pour répondre à la question de validité posée reposait sur une interprétation précise de la clause à examiner, interprétation sur laquelle le Finanzgericht Hamburg avait déjà basé la question posée et les motifs de son ordonnance de renvoi. Cette interprétation veut que les agriculteurs dans la situation du requérant soient exclus de l'attribution d'une quantité de référence spécifique, cette situation étant caractérisée par les éléments suivants:

— le demandeur a, conformément à l'article 3 bis, paragraphe 2, troisième alinéa, acheté à un tiers une partie de son exploitation, soumise à un engagement de non-commercialisation ou de reconversion, au cours de la période couverte par cet engagement;

— il a en outre obtenu en vertu de l'article 2 une quantité de référence pour une *autre exploitation gérée par lui.*

14. Bien qu'en soi le libellé de la disposition autorise également à l'interpréter en ce sens que l'interdiction de cumul de quantités de référence *se rapporte à une seule et même exploitation* — ce qui fait éventuellement apparaître sous un autre jour les doutes soumis à la Cour sur la validité de la disposition en cause —, il y a toutefois lieu de

tirer de l'économie de l'article 3 bis que le législateur communautaire a voulu mettre en place les conséquences juridiques dont il est question en l'espèce. Comme l'a exposé récemment en détail l'avocat général M. Jacobs dans ses conclusions dans l'affaire Dowling, la Cour ne peut pas passer outre à l'intention claire du législateur ressortant objectivement de la disposition — même sous l'angle d'une interprétation conforme au traité et aux principes de droit de même rang [8]. Les limites de l'interprétation ainsi comprises peuvent résulter non seulement des termes clairs de la disposition [9], mais également de son économie et de son objectif [10].

15. En ce qui concerne l'économie de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, les éléments suivants plaident pour l'interprétation défendue.

16. Selon le paragraphe 2, troisième alinéa, de cette disposition, le cessionnaire de la prime obtient — au cas où le producteur a cédé *en partie* son exploitation au cours de la période de non-commercialisation ou de reconversion — une quantité de référence spécifique partielle. Un exploitant agricole qui a repris l'*ensemble* de l'exploitation en s'engageant à poursuivre l'exécution des obligations de non-commercialisation ou de reconversion de son prédécesseur (et donc aussi en bénéficiant des primes afférentes à la période restant à courir — voir article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 1078/77) avant qu'elles n'aient pris fin a droit, comme l'a souligné l'avocat général M. Mischo à juste titre [11], à la quantité de référence spécifique totale revenant à cette exploitation. Cette conclusion résulte pour nous d'une confrontation du paragraphe 1, deuxième alinéa, sous a), et du paragraphe 2, troisième alinéa, de l'article 3 bis.

17. Le producteur intitulé « cessionnaire de la prime » dans la disposition en cause est donc assimilé à son prédécesseur eu égard au droit à l'attribution d'une quantité de référence spécifique.

18. Dans ces conditions, on ne comprend pas pourquoi le législateur communautaire aurait voulu éviter un cumul avec la quantité de référence au titre de l'article 2 (se rapportant à la même surface agricole utile) uniquement en ce qui concerne le cessionnaire de la prime et non dans le cas de l'exploitant initial. L'objectif consistant à exclure un tel cumul est en réalité déjà poursuivi — pour les deux catégories de personnes — par les dates limite fixées dans le paragraphe 1 de la disposition, et ce indépendamment de savoir dans quelle version, qu'il s'agisse de celle du règlement n° 764/89 ou de celle du règlement n° 1639/91. En ce qui concerne la première version citée, elle prévoit dans le paragraphe 1, premier tiret, des dates limite et stipule que le droit à l'obtention d'une quantité de référence spécifique n'existe que lorsque la période de non-commercialisation ou de reconversion a expiré après ces dates. Il résulte d'un examen global des premier et deuxième considérants du règlement n° 764/89 que ces dispositions devaient permettre de n'attribuer des quantités de référence spécifiques qu'aux exploitants agricoles qui précisément ne pouvaient pas obtenir de quantités de référence en application de l'article 2 du règlement n° 857/84 en raison de l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion pesant sur

8 — Conclusions du 8 avril 1992 dans l'affaire C-85/90, Dowling, points 10, 15 (Rec. 1992, p. I-5205, I-5315).

9 — Arrêt du 14 juin 1990, Weiser, point 8 (C-37/89, Rec. p. I-2395).

10 — Voir arrêt Mulder, précité, point 15.

11 — Conclusions du 15 janvier 1991 dans l'affaire C-314/89, Rauh, point 14 in fine (Rec. 1991, p. I-1647, I-1660).

l'exploitation. La Cour a déclaré dans l'affaire Spagl [12] qu'à cet égard l'institution d'une date limite ne pouvait pas être critiquée. Cette dernière avait pour objectif et pour conséquence d'exclure deux catégories de producteurs du bénéfice du régime spécial de l'article 3 bis:

— ceux qui, n'ayant pas livré de lait pendant tout ou partie de l'année de référence, ne pouvaient obtenir de quantité de référence au titre de l'article 2, mais dont cette absence de livraison n'était pas la conséquence de l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion,

et

— ceux qui avaient livré du lait pendant toute la période de référence et *pouvaient* donc obtenir une quantité de référence au titre de l'article 2 ou — a fortiori — *l'ont* effectivement *obtenue.*

19. Dans ce contexte, il est important que, même lorsque l'État membre concerné a choisi l'année 1983 comme année de référence et que — dans le cas de l'article 3 bis, paragraphe 1, seconde solution du premier tiret — la période de non-commercialisation ou de reconversion se termine avant la fin de cette année, l'article 3 bis part de l'idée qu'il ne peut y avoir attribution d'une quantité de référence au titre de l'article 2 en raison de l'absence de livraisons au cours de la *totalité* de l'année de référence. Dans ce cas, le système de l'ancienne version de l'article 3 bis permettait l'attribution d'une quantité de référence en application de l'article 5, paragraphe 4, sous b), ou de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1546/88 [13], qui ne requiert pas l'existence de livraisons ou de ventes au cours de (l'ensemble de) l'année de référence [14]. Il s'inscrit dans cette logique que les quantités de référence au titre des deux dernières dispositions mentionnées soient également citées dans le deuxième tiret de l'article 3 bis et complètent ainsi le mécanisme d'exclusion du premier tiret [15].

20. Il en résulte donc que, d'après l'économie de l'article 3 bis ancienne version, la date limite du paragraphe 1, premier tiret, a déjà pour objectif et pour effet d'exclure les producteurs qui ont obtenu pour la même exploitation agricole une quantité de référence au titre de l'article 2. Le motif d'exclusion ici traité a au contraire en particulier pour objectif et pour conséquence d'exclure de l'attribution d'une quantité de référence spécifique les exploitants agricoles qui ont obtenu une quantité de référence au titre de l'article 2 pour une *autre exploitation.*

21. La nouvelle version de l'article 3 bis (règlement n° 1639/91), que le Conseil a adoptée pour tenir compte de l'annulation de la disposition relative à la date limite et du pourcentage de 60 % choisi dans le paragraphe 2 [16], est construite quelque peu

12 — Arrêt du 11 décembre 1990, Spagl, point 13 (C-189/89, Rec. p. I-4539).

13 — 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).

14 — Comparer avec les conclusions de l'avocat général M. Jacobs du 2 octobre 1990, dans l'affaire C-189/89, précitée, point 28.

15 — Les quantités de référence au titre de l'article 3, paragraphes 1 et 2, ou de l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), ne conduisent par contre pas à exclure le droit au titre de l'article 3 bis, mais il y a simplement imputation: voir article 3 bis, paragraphe 2, deuxième alinéa.

16 — Voir arrêts du 11 décembre 1990, Spagl, précité, et Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585).

différemment. Elle contient un régime très détaillé pour une partie des agriculteurs qui, dans l'ancienne version, étaient exclus par la date limite de l'attribution d'une quantité de référence spécifique. Elle part à cet égard de l'idée que tous les États membres concernés ont choisi l'année 1983 comme année de référence [17]. Il en résulte que les agriculteurs qui, en raison de leur engagement de non-commercialisation, n'ont pas livré de lait ou de produits laitiers au cours de toute l'année de référence obtiennent une quantité de référence spécifique *sur laquelle sont imputées* les quantités de référence au titre de l'article 5, paragraphe 4, sous b), ou de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88 (ou, lorsque l'État membre concerné n'applique pas la dernière disposition citée, de l'article 2 du règlement n° 857/84 [18]).

22. La clause litigieuse apparaît quant à elle tant dans le régime général du premier alinéa du paragraphe 1 (deuxième tiret) que dans la disposition dérogatoire (dernier alinéa, premier tiret) introduite sur la base des arrêts Spagl et Pastätter. Il s'avère de manière plus claire encore que dans l'ancienne version de l'article 3 bis que l'exclusion visée et obtenue par ce biais concerne les agriculteurs pour des quantités de référence qu'ils ont obtenues en tant que dirigeants d'une *autre exploitation.*

23. II — *1.* L'examen de validité doit intervenir sans tenir compte du fait de savoir si la disposition ainsi interprétée (et donc la question posée) est importante pour trancher le litige national. Cet examen relève uniquement de la juridiction nationale [19]. Il est donc sans intérêt de savoir si, comme la Commission le pense, le requérant n'a pas la qualité de producteur aux fins de l'article 3 bis litigieux et ne peut donc être considéré comme ayant droit à une quantité de référence spécifique [20]. Il n'importe pas davantage de savoir si la Commission a raison de penser que l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88 plaide déjà contre le droit à l'octroi d'une quantité de référence spécifique [21]. Enfin, il n'est pas non plus nécessaire d'aborder la question discutée à l'audience de l'incidence qu'exerce, au vu des dispositions de l'article 3 bis, paragraphe 2, troisième alinéa, sur le droit invoqué par le requérant le fait qu'il ait repris l'engagement de reconversion de son prédécesseur, mais pas la prime (partielle) [22]. Le dispositif et la motivation de l'ordonnance de renvoi partent expressément en effet du cas du cessionnaire de la prime.

24.2. Dans le cadre ainsi défini, nous souhaitons aborder d'abord la question de la

17 — Voir le quatrième considérant.

18 — Voir paragraphe 2, deuxième alinéa, de la nouvelle version.

19 — Voir par exemple arrêt du 23 avril 1991, Ryborg, point 9 (C-297/89, Rec. p. I-1943).

20 — La Commission s'appuie en cela sur le fait que le requérant livre du lait parce qu'il a obtenu pour son exploitation une quantité de référence au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. La Commission pense que, comme la notion de producteur de l'article 12, sous c), troisième alinéa, dans la version du règlement n° 764/89 ne prévoit pas de livraisons de lait par le producteur, contrairement à la notion définie dans le premier alinéa, le requérant ne peut pas être considéré comme producteur aux fins de l'article 3 bis du règlement n° 857/84. A cet égard, il y a lieu de souligner en passant que cette opinion est clairement en contradiction avec l'article 3 bis, paragraphe 5, et le septième considérant du règlement n° 764/89 de même qu'avec l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, premier tiret, du règlement n° 1546/88 [dans la version du règlement (CEE) n° 1033/89 de la Commission, du 20 avril 1989 (JO L 110, p. 27)].

21 — Nous sommes toutefois d'avis que cette disposition n'est d'emblée pas applicable à la transaction qui nous intéresse en l'espèce, car elle ne concerne que des cas dans lesquels l'exploitant initial avait déjà une quantité de référence.

22 — Alors qu'en application de l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1078/77 le demandeur initial (dirigeant de la totalité de l'exploitation) conserve le droit à la prime en cas de cession partielle — mais pas en cas de cession de la totalité de l'exploitation — lorsque la personne à laquelle il a cédé la partie de l'exploitation concernée s'est engagée à poursuivre les obligations de son prédécesseur, l'article 3 bis, paragraphe 2, troisième alinéa, prévoit que le cessionnaire d'une partie d'une exploitation a acquis un droit (partiel) à la prime. Les problèmes d'interprétation et de validité qui en résultent ont été soumis à la Cour dans les affaires Twijnstra (C-81/91) ainsi qu'Ahlers et Grünefeld (C-175/91).

compatibilité de la clause litigieuse avec le principe de la confiance légitime. Cette clause constituant une dérogation au principe du droit à l'attribution d'une quantité de référence spécifique, principe qui repose sur la jurisprudence Mulder et Von Deetzen, il paraît opportun d'appliquer les critères développés dans cette jurisprudence. Il en résulte qu'une mesure limitant la production de lait exemptée de prélèvement est contraire au principe de la confiance légitime dans les conditions suivantes:

— l'opérateur économique a été incité, par un acte de la Communauté, à suspendre la commercialisation (points 23 et 24 de l'arrêt Mulder);

— il n'était pas prévisible que l'engagement (de non-commercialisation) pris empêcherait le producteur concerné de reprendre son activité à l'issue de celui-ci (points 24 et 26, loc. cit.);

— la disposition en question l'affecte précisément parce qu'il a fait usage des possibilités offertes par la réglementation communautaire (point 25, loc. cit.).

25. a) A y regarder de plus près, on s'aperçoit immédiatement que le premier et le troisième critère ne sont pas vraiment transposables au cas d'espèce. En ce qui concerne le premier d'entre eux (incitation par un acte de la Communauté), il y a lieu d'admettre avec la Commission que dans le cas d'un cessionnaire l'« incitation » à remplir l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion provient moins de la réglementation communautaire que de l'achat du terrain. En ce qui concerne le troisième critère — lien de causalité entre l'arrêt de la production de lait consécutif à la réglementation communautaire et l'exclusion de la possibilité de produire en étant exempté de prélèvement —, il fait défaut sous l'angle formel en tout état de cause quand, comme en l'espèce, la période de non-commercialisation ou de reconversion restante ne recouvre ni en partie ni en totalité l'année de référence.

26. A vrai dire, dans les arrêts Mulder et Von Deetzen, la Cour avait affaire à des situations dans lesquelles il n'y avait pas eu de changement d'exploitant au cours de la période de non-commercialisation. Malgré tout, l'application des principes qui y ont été énoncés à un exploitant dans la situation du requérant dépend du fait de savoir si l'idée de principe sur laquelle cette jurisprudence repose est transposable à cette situation en dépit de ses particularités.

27. Cette idée de principe peut être rattachée à la notion de logique de l'acte communautaire. Cela signifie concrètement que la Communauté ne peut pas d'un côté offrir la possibilité de non-commercialisation contre versement d'une prime (et donc conçue comme un sacrifice souhaité dans l'intérêt général) et d'un autre côté faire de l'acceptation de cette offre le point de départ d'un traitement qui est plus désavantageux que celui réservé à l'opérateur économique qui s'est abstenu d'en faire usage et n'a donc pas pris part à la limitation de la production dans l'intérêt général. Il ne peut en être différemment que s'il était suffisamment prévisible qu'un tel traitement serait plus défavorable, et donc que le sacrifice à accepter serait plus conséquent.

28. Ces réflexions sont transposables à un cas comme celui de la présente affaire,

lorsque d'une part la non-commercialisation représente une circonstance liée à l'exploitation, que le cessionnaire est donc obligé de subir alors qu'il n'a pas lui-même rempli cet engagement — au cours de la période précédant la reprise —, et qui est d'autre part décisive en tant que telle pour la question de l'octroi d'une quantité de référence au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. Dans ces conditions, la confiance du successeur, qui a repris une exploitation agricole grevée d'un engagement de non-commercialisation ou de reconversion, a les mêmes caractéristiques essentielles que celle d'un exploitant agricole qui a géré ladite exploitation depuis le début de la période de non-commercialisation ou de reconversion. En effet, ce successeur peut, vu le caractère souhaité et limité de l'obligation, partir de l'idée que l'achat d'une telle exploitation ou d'une partie de celle-ci ne présentait pas, par rapport à l'achat d'une exploitation non soumise à engagement, des inconvénients allant au-delà de l'exécution promise de l'engagement pour la période restante. Dans ce cas, il paraît logique de réserver au cessionnaire un traitement qui ne soit pas différent de celui qu'il aurait subi s'il avait lui-même rempli l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion dès l'origine.

29. Passons donc maintenant aux deux conditions définies précédemment.

30. En ce qui concerne d'abord la question du lien avec l'exploitation de l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion, les articles 2, paragraphe 2, sous a), et 3, paragraphe 2, sous a), ainsi que l'article 6 précité du règlement n° 1078/77 font apparaître qu'il s'agit d'une obligation liée à l'exploitation. Selon les deux premières dispositions, en effet, le producteur s'engage, au cours de la période de non-commercialisation ou de reconversion, à ce que

— « ni lait ni produits laitiers provenant de son *exploitation* ne soient cédés ni à titre onéreux ni à titre gratuit ».

31. Les éléments qui, en application des articles 2, paragraphe 2, sous b), premier tiret [auquel l'article 3, paragraphe 2, sous b), renvoie], et 3, paragraphe 2, sous c), caractérisent l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion vont dans le même sens.

32. L'article 6, qui concerne le changement de dirigeant d'une exploitation, fait la distinction entre les cas de reprise et de non-reprise de l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion. Il en résulte que le successeur à une exploitation agricole peut en tout état de cause s'obliger à exécuter les obligations souscrites par son prédécesseur. Dans ce cas, l'obligation suit en quelque sorte l'exploitation reprise. Sinon, le prédécesseur doit rembourser en tout ou en partie les montants déjà versés. Ces deux conséquences juridiques confirment le fait que l'obligation est liée à l'exploitation, suivant le principe défini dans les articles 2 et 3, car elles signifient que l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion ne peut pas être exécuté indépendamment de la gestion de l'exploitation qui en est grevée.

33. Il ressort des considérations qui précèdent que les obligations en cause sont liées à l'exploitation.

34. De par cette nature, elles ont aussi une incidence sur l'attribution d'une quantité de référence spécifique au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. La présente espèce le montre tout à fait clairement. En effet, cette attribution a été refusée sans tenir compte du fait que l'obligation de reconversion ne concernait pas le requérant mais son prédécesseur, dans la mesure où elle se rapportait aux livraisons de lait au cours de l'année de référence 1983.

35. Toutes les parties au présent litige admettent que cette conséquence s'applique aux exploitants dans la situation du requérant et nous ne pensons pas qu'il faille s'étendre particulièrement sur ce problème. Un renvoi à certains passages pertinents suffira. Ainsi, l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 repose manifestement sur l'idée que les événements qui peuvent affecter la production au cours de l'année de référence — avec les conséquences correspondantes dans le cadre de l'article 2 — sont des événements liés à l'exploitation. L'article 3 du règlement (CEE) 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 (CEE) n° 804/68 (JO L 132, p. 11; ou du règlement n° 1546/88), adopté pour compléter cette disposition, est à comprendre dans le même sens (voir en particulier le second tiret).

36. En outre, en adoptant l'article 3 bis du règlement n° 857/84, le législateur est également parti de l'idée que l'effet de la non-commercialisation ou de la reconversion au cours de la période de référence est lié à l'exploitation. Comme nous l'avons déjà expliqué, le cessionnaire de la prime est assimilé au propriétaire d'origine en cas de cession complète ou partielle de l'exploitation.

37. Enfin, dans les considérants du règlement n° 1033/89, on peut lire:

« Ce régime spécial (de l'article 3 bis du règlement n° 857/84) ne s'adresse en effet qu'aux producteurs qui, *du fait que leur exploitation était grevée d'une charge lors de l'année de référence* choisie par l'État membre, n'avaient pu, *dès lors, obtenir pour ladite exploitation l'attribution d'une quantité de référence*[23]. »

38. Il résulte en principe de ce qui précède que les critères de la jurisprudence Mulder et Von Deetzen sont applicables aux exploitants agricoles dans la situation du requérant, en tenant compte de l'obligation de non-commercialisation ou de reconversion de leur prédécesseur. A cet égard, le fait que ce dernier ait été « incité » par le règlement n° 1078/77 à arrêter les livraisons de lait ainsi que la circonstance que ce soit précisément lui que l'engagement pris ait empêché d'effectuer des livraisons de lait au cours de l'année de référence ont la même incidence sur la situation juridique du requérant que si ces éléments s'appliquaient à son cas.

39. Si on examine ce cas seulement à la lumière de ce principe, il ne fait aucun doute que le requérant remplit les critères énoncés par la jurisprudence.

40. b) Toutefois, une dérogation à ce principe pourrait en l'espèce s'imposer parce que l'achat n'a eu lieu que le 23 mars 1984, époque à laquelle la proposition de la Commission concernant les règlements ultérieurs (CEE) n^{os} 856/84 du Conseil, modi-

23 — Voir, selon les versions linguistiques, le troisième ou le quatrième considérant du règlement; c'est nous qui soulignons.

fiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10), et 857/84 (qui ont été adoptés le 31 mars 1984 et sont entrés en vigueur le lendemain) avait déjà été publiée (JO C 314, p. 5). La Commission avance que ni dans ces propositions ni dans les travaux du Conseil il n'est fait allusion au fait que les producteurs s'étant engagés à ne pas commercialiser de lait devaient obtenir une quantité de référence. En réalité, selon elle, il n'y a pas atteinte à la confiance légitime du requérant, parce qu'il a acquis le terrain à un prix dérisoire et n'a pas fait de demande d'attribution d'une quantité de référence après l'introduction du régime de quotas.

41. A cet égard, il convient de noter d'abord que la question préjudicielle ne vise pas à savoir si l'attribution d'une quantité de référence spécifique devait être refusée étant donné que le comportement individuel du requérant pouvait peut-être plaider contre l'existence d'une confiance légitime. Il n'y a donc pas lieu de tenir compte de détails de cette nature dans l'examen de la question [24]. Par contre, la question de l'incidence des propositions de la Commission sur la confiance d'un producteur ayant repris l'exploitation après le 19 novembre 1983 va au-delà du cas d'espèce.

42. Est-ce que donc des agriculteurs qui ont effectué la transaction déterminante pour la protection de la confiance, à savoir l'achat de la surface agricole utile (exploitation ou partie d'exploitation), après la publication de la proposition de la Commission pouvaient se fier à la portée limitée de l'obligation reprise de la même manière que s'ils avaient effectué cette opération avant la date citée?

43. A notre avis il y a lieu de répondre à cette question par l'affirmative. La portée du point de rattachement contenu dans le règlement n° 1078/77 pour la confiance légitime n'est pas affectée par la proposition de la Commission. Il nous paraît déjà douteux qu'une telle proposition de la Commission — sans autres éléments supplémentaires dans les dispositions juridiques existantes, dans le comportement des organes communautaires ou autres circonstances déterminantes — soit à elle seule apte à produire un tel effet. La Cour a, certes, jusqu'à présent tenu compte des propositions de la Commission lorsqu'elle devait examiner si l'opérateur économique concerné pouvait (encore) avoir confiance dans le maintien futur d'une situation juridique précise. Toutefois, à notre connaissance, elle les a toujours considérées comme un élément parmi d'autres, dont l'ensemble faisait apparaître qu'un opérateur économique prudent devait s'attendre à une évolution de la situation juridique qui lui était défavorable [25]. Quoi qu'il en soit, l'importance que la Commission souhaiterait attribuer à la proposition publiée au mois de novembre 1983 est en contradiction avec ce qui résulte du texte lui-même, à la lumière du contexte dans lequel elle se situe.

44. La proposition n'aborde pas expressément le problème des producteurs ayant souscrit un engagement de non-commercialisation. Elle prévoit toutefois une disposition selon laquelle les États membres adoptent les dispositions nécessaires pour régler

24 — En ce qui concerne cependant l'argument du défaut de demande, la Cour l'a déjà rejeté (arrêt du 21 mars 1991, Rauh, précité, points 20 et 21).

25 — Voir arrêts du 10 décembre 1975, Coopératives agricoles de céréales/Commission et Conseil, points 38 et suivants (95/74 à 98/74, 15/75 et 100/75, Rec. p. 1615); du 19 mai 1982, Staples Dairy Products (84/81, Rec. p. 1763), et du 21 février 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, points 56 et suiv. (C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415).

les cas particuliers de certains producteurs. Ces cas ne sont pas énumérés de manière limitative. C'est précisément ce qui distingue le texte de la proposition du système des règlements n^os 857/84 et 1371/84, qui a pour base un régime exhaustif des cas particuliers (des agriculteurs sans production ou avec une production diminuée au cours de l'année de référence) [26]. En outre, cette proposition prévoyait comme année de référence l'année 1981, année au cours de laquelle, étant donné les dates limites fixées pour de nouvelles demandes en application du règlement n° 1078/77 [27], une grande partie des agriculteurs qui avaient fait usage des possibilités prévues dans ce règlement devaient remplir un engagement de non-commercialisation ou de reconversion. La disposition qui consistait dans l'exécution de cette obligation en 1981 ne pouvait pas être effacée en 1983. Sans éléments concrets — qui font toutefois défaut comme nous l'avons montré —, on ne pouvait pas partir de l'idée que la Commission a voulu proposer une disposition incompatible avec les principes de la confiance légitime. De plus, la Commission a présenté en même temps que la proposition dont il est ici question une autre proposition portant modification du règlement n° 1078/77 [28]. Dans le deuxième considérant du texte proposé, la portée limitée de l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion est une nouvelle fois soulignée:

« L'octroi de la prime de non-commercialisation et de reconversion est subordonné à l'engagement de ne céder, *pendant la période de non-commercialisation ou de reconversion*, le lait ou les produits laitiers provenant de son exploitation ni à titre onéreux ni à titre gratuit » [29].

45. Enfin, comme la proposition que la Commission invoque ici ne fait pas non plus allusion au fait qu'un régime plus désavantageux doit s'appliquer aux producteurs qui reprennent une exploitation ou une partie d'exploitation après sa publication, il y a lieu de retenir qu'elle ne porte pas atteinte à la confiance légitime de ces producteurs non plus.

46. Il résulte de l'ensemble de ces considérations que les producteurs dans la situation du requérant jouissent d'une protection de leur confiance légitime au sens développé dans la jurisprudence Mulder et Von Deetzen. Selon cette jurisprudence, tout traitement préjudiciable lié spécifiquement à la non-commercialisation au cours des années de référence est illicite. Dans ce contexte, il convient, comme nous l'avons montré, de considérer l'engagement au sens du règlement n° 1078/77 dans son ensemble, de sorte qu'il est sans importance que le demandeur n'ait pas lui-même rempli l'obligation de reconversion au cours de l'année de référence.

47. c) Il y a donc atteinte au principe de la confiance légitime sans qu'il importe que l'inconvénient introduit — le refus d'une quantité de référence (spécifique) — ne soit pas lié qu'à l'absence de livraisons au cours de l'année de référence en application du règlement n° 1078/77, mais aussi au fait que l'exploitant concerné a obtenu sur une

26 — Voir arrêts Mulder, précité, point 15; du 27 juin 1990, Berkenheide, point 14 (C-67/89, Rec. p. I-2615), et du 10 janvier 1992, Kühn, point 11 (C-177/90, Rec. p. I-35).

27 — La disposition était limitée pour les nouveaux demandeurs au 15 septembre 1980 pour la prime de non-commercialisation et à la fin de la campagne 1980/1981 pour la prime de reconversion: article 1^er du règlement (CEE) n° 1365/80 du Conseil, portant modification du règlement n° 1078/77 (JO L 140, p. 18).

28 — JO C 314, p. 9.

29 — C'est nous qui soulignons.

autre exploitation une quantité de référence au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. Il est possible que dans le cas d'espèce on ne puisse pas parler d'une mise en danger de l'existence du producteur concerné, celui-ci ayant déjà une quantité de référence au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. A l'audience, la Commission a invoqué cette circonstance et expliqué que le requérant ayant déjà obtenu une quantité de référence il ne pouvait être ressenti comme injuste qu'il ne puisse pas bénéficier de l'article 3 bis du règlement précité.

48. Nous ne pouvons pas nous rallier à cette opinion. La protection de la confiance légitime au sens de la jurisprudence Mulder et Von Deetzen consiste à protéger l'opérateur économique contre des conséquences juridiques que rien ne l'obligeait à prévoir au moment de la disposition (commerciale) litigieuse. La protection se rapporte donc à cette disposition, et non à l'existence de l'opérateur économique.

49. Pour toutes ces raisons, il convient de retenir que la disposition litigieuse est en tout état de cause invalide pour atteinte au principe de la confiance légitime parce qu'elle exclut le droit à l'attribution d'une quantité de référence spécifique pour les producteurs dans la situation du requérant.

50.*3.* Si jusqu'à maintenant nos réflexions nous permettent seulement une déclaration d'invalidité limitée à cette situation, étant donné que nous n'avons pas examiné le cas d'un achat effectué après l'adoption des règlements n^{os} 856/84 et 857/84, il nous semble toutefois s'imposer de déclarer la disposition litigieuse invalide dans son intégralité parce qu'elle est contraire au *principe général d'égalité* concrétisé dans l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE.

51. Comme nous l'avons déjà exposé, l'article 3 bis assimile, en cas de cession partielle (ou complète) de l'exploitation, le cessionnaire de la prime au dirigeant initial de l'exploitation ou de la partie concernée de celle-ci — et ce indépendamment du fait de savoir à quel moment la cession a eu lieu au cours de la période de non-commercialisation ou de reconversion. Le but manifeste de cette réglementation était de protéger ces producteurs par rapport aux transactions qu'ils opéraient de la même manière que ceux qui se trouvaient dans la situation qui avait fait directement l'objet des arrêts Mulder et Von Deetzen. Étant donné cet objectif, nous ne voyons aucune raison objective d'admettre un traitement plus défavorable des producteurs qui disposent déjà d'une quantité de référence au titre de l'article 2. Un tel traitement n'est pas non plus justifié par l'exigence de sécurité juridique et d'efficacité du régime de prélèvement. Cette exigence peut, certes, s'opposer à la reconnaissance d'une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, dans la mesure où elle justifie la limitation du nombre des situations dans lesquelles l'opérateur économique obtient, en raison de circonstances particulières, un *meilleur traitement que ne l'aurait en réalité permis la règle générale.* La Cour l'a admis par exemple eu égard aux motifs de prise en compte d'une autre année de référence [30], de même qu'en ce qui concerne la limitation des années de référence pouvant être choisies [31]. Il s'agit cependant en l'espèce du cas contraire, à savoir d'une *exception* à la *règle générale* contenue dans l'article 3 bis du règlement n° 857/84 au *détriment* de l'opérateur économique. En d'autres termes,

30 — Arrêt du 10 janvier 1992, précité, Kühn, point 18.

31 — Arrêt du 17 mai 1988, Erpelding, point 30 (84/87, Rec. p. 2647).

l'exigence précitée prend en compte le fait que le législateur communautaire ne peut pas instaurer un régime avec de multiples différenciations pour tenir compte de situations si particulières et donc éviter de traiter de la même manière des situations différentes. Par contre, cela ne saurait justifier une différenciation que le législateur a lui-même introduit et qui équivaut à une inégalité de traitement sans raison objective (c'est-à-dire dans des situations identiques, ou différentes mais sans critères objectifs de distinction).

52. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la clause litigieuse est également contraire à l'interdiction de discrimination de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE.

53. Nous vous proposons donc de répondre comme suit à la question du Finanzgericht Hamburg:

« L'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement (CEE) n° 857/84, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 764/89, est invalide dans la mesure où les cessionnaires d'une prime octroyée en vertu du règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil sont exclus de l'attribution d'une quantité de référence spécifique et provisoire lorsqu'ils ont reçu une quantité de référence au titre de l'article 2 du règlement (CEE) n° 857/84. »