CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. F. G. JACOBS
présentées le 20 avril 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente demande de décision préjudicielle présentée par le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Francfort est issue d'un litige portant sur la question de savoir si la demanderesse a droit, pour la campagne 1983/1984, à l'aide à la production prévue par la réglementation communautaire pour les cerises conservées au sirop.

2. Les faits de la présente espèce ne sont pas exposés dans l'ordonnance de renvoi, mais il ressort du dossier que la demanderesse, l'entreprise Stute Nahrungsmittelwerke GmbH & Co. KG (ci-après « Stute »), a acheté en juillet 1983 des cerises à la société Rudolf Bargstedt, Hamburg, Obsterzeugerorganisation GmbH (ci-après « Bargstedt ») en vue de les transformer en cerises conservées au sirop.

3. Le règlement de base pertinent dans la présente affaire est le règlement (CEE) n° 516/77 du Conseil, du 14.3.1977, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 73 du 21.3.1977, p. 1). Ce règlement a été modifié par le règlement (CEE) n° 1152/78 du Conseil, du 30 mai 1978 (JO L 144 du 31.5.1978, p. 1), qui a introduit un régime d'aide à la production pour certains produits transformés à base de fruits et légumes. Les raisons pour lesquelles ce régime a été introduit sont exposées dans le préambule du règlement comme suit:

« considérant que, pour certains produits transformés à base de fruits et légumes revêtant une importance particulière dans les régions méditerranéennes de la Communauté, les prix à la production sont sensiblement supérieurs à ceux des pays tiers; que cette différence des prix risque de se maintenir au cours des prochaines campagnes; qu'il y a lieu, par conséquent, de rendre les produits communautaires plus compétitifs en adoptant les mesures nécessaires qui permettent de vendre ces produits à des prix concurrentiels par rapport à ceux pratiqués par les principaux pays tiers producteurs...;

considérant qu'il y a lieu d'instaurer à cette fin un régime d'aide à la production permettant la fabrication des produits en question à un prix inférieur à celui qui résulterait du paiement d'un prix rémunérateur aux producteurs des produits frais; que ce régime doit être lié à un système de contrats assurant à la fois l'approvisionnement régulier des industries de transformation et un prix minimal à payer par les transformateurs aux producteurs ».

4. Les conditions de fond auxquelles était soumis le régime d'aide à la production figuraient à l'article 2 du règlement (CEE) n° 1152/78, qui a ajouté de nouveaux

* Langue originale: l'anglais.

articles 3 bis, 3 ter et 3 quater au règlement de base. L'article 3 bis, paragraphe 1, disposait que, à partir du début de la campagne 1978/1979, il serait institué un régime d'aide à la production pour les produits repris à l'annexe I bis, obtenus à partir de fruits et légumes récoltés dans la Communauté. L'article 3 bis, paragraphe 2, était libellé comme suit:

« Le régime visé au paragraphe 1 est fondé sur des contrats liant, dans la Communauté, d'une part, producteurs ou leurs associations ou unions reconnues et, d'autre part, transformateurs ou leurs associations ou unions légalement constituées. Ces contrats, souscrits pour une durée minimale à déterminer, doivent préciser les quantités de matière première sur lesquelles ils portent, l'échelonnement des livraisons aux transformateurs et le prix à payer aux producteurs. Dès leur conclusion, les contrats sont transmis aux organismes désignés par les États membres intéressés, qui sont chargés d'effectuer les contrôles relatifs à l'exécution des contrats. »

L'article 3 bis, paragraphe 3, arrêtait la méthode permettant de calculer le prix minimal fixé pour les livraisons effectuées au titre de ces contrats.

5. L'article 3 ter déterminait la méthode selon laquelle le montant de l'aide devait être calculé. L'article 3 quater définissait la procédure selon laquelle devait être arrêtées les modalités d'application des articles 3 bis et 3 ter, y compris les modalités de fixation du montant de l'aide et du prix minimal.

6. Le règlement (CEE) n° 1152/78 ne s'appliquait pas aux cerises conservées au sirop. Les cerises conservées au sirop ne figuraient pas parmi les produits énumérés à l'annexe I bis, insérée dans le règlement de base par l'article 3 du règlement (CEE) n° 1152/78. Le régime d'aide à la production a été étendu à ce produit par le règlement (CEE) n° 1639/79 du Conseil, du 24 juillet 1979 (JO L 192 du 31.7.1979, p. 3), qui a apporté de nouveaux amendements au règlement de base et modifié l'annexe I bis de manière à y inclure les cerises conservées au sirop.

7. Il ressort du dossier que la défenderesse au principal, représentée par le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Office fédéral pour l'alimentation et les forêts), a rejeté la demande d'aide à la production présentée par Stute du chef du contrat conclu avec Bargstedt au motif que, tandis que toutes les autres conditions prévues par le règlement (CEE) n° 516/77, tel qu'il a été modifié, étaient remplies, Bargstedt ne pouvait être considérée comme une association de producteurs reconnue au sens de ces dispositions. Selon le Bundesamt, Bargstedt était contrôlée par M. Rudolf Bargstedt, associé principal, qui était un grossiste et non un producteur de fruits et légumes. Pendant la période entrant en ligne de compte, M. Bargstedt aurait disposé de 68 voix sur un total de 103 voix prévues par les statuts de la société.

8. Stute, de son côté, a fait valoir que Bargstedt avait été reconnue par la Freie und Hansestadt Hamburg, autorité compétente à cet effet, comme une organisation de producteurs pouvant bénéficier des interventions au titre du règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO L 118 du 20.5.1972, p. 1). Stute a également fait valoir que la situation de l'associé

principal de Bargstedt n'avait aucune incidence sur son statut d'organisation de producteurs; les producteurs auraient disposé de droits de contrôle suffisants pour que la société ait eu la qualité d'organisation de producteurs. L'associé principal n'aurait pas été habilité à prendre seul des décisions; le contrôle de la gestion serait revenu à un conseil (Beirat), composé exclusivement de producteurs et disposant d'un droit de veto.

9. Sur la base de ces arguments, le tribunal administratif de Francfort a invité la Cour à statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) Quelles sont les exigences minimales auxquelles doit satisfaire une association de producteurs reconnue, au sens des dispositions respectives de l'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 516/77 du Conseil, du 14 mars 1977, de l'article 3 bis, paragraphe 1, du même règlement, tel qu'il a été modifié par le règlement (CEE) n° 988/84 du Conseil, du 31 mars 1984, et de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 426/86 du Conseil, du 24 février 1986?

Eu égard à ces exigences minimales, les associations de producteurs visées à l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 516/77 doivent-elles être définies conformément aux dispositions de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil ou conformément aux dispositions de l'article 4 du règlement (CEE) n° 1360/78 du Conseil?

2) Ces mêmes exigences minimales impliquent-elles que, disposant de la majorité des voix, les producteurs puissent influencer, dans le sens qu'ils souhaitent, les décisions des associations reconnues et, de ce fait, excluent-elles qu'un membre d'un groupement de producteurs de ce type, qui n'est pas lui-même producteur, détienne la majorité des voix ou suffit-il que les producteurs disposent, en leur qualité d'associés minoritaires, de possibilités de contrôle et de droits de veto?

3) Le respect de ces exigences minimales constitue-t-il une condition de l'ouverture du droit aux aides, lorsque toutes les autres conditions de ces aides sont réunies et, en particulier, lorsque l'autorité compétente a reconnu le groupement de producteurs? Peut-on pour ce motif invoquer la protection de la confiance légitime en faveur du groupement de producteurs et de ses acheteurs? »

10. Des observations ont été déposées par Stute, par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, par le gouvernement hellénique et par la Commission non seulement sur l'interprétation qu'il convient de donner aux articles 3 bis, 3 ter et 3 quater du règlement de base, tel qu'il a été modifié, mais également sur un nombre important d'autres règlements ayant trait à la définition des organisations de producteurs et à des notions voisines dans différents autres contextes. Le règlement (CEE) n° 1035/72, dont le titre II concerne les organisations de producteurs, a fait l'objet d'un intérêt particulier. L'article 13 de ce règlement définit ce terme comme suit:

« Au sens du présent règlement, on entend par 'organisation de producteurs' toute organisation de producteurs de fruits et

légumes constituée à l'initiative des producteurs eux-mêmes dans le but, notamment:

— de promouvoir la concentration de l'offre et la régularisation des prix au stade de la production pour un ou plusieurs des produits visés à l'article 1er,

— de mettre à la disposition des producteurs associés des moyens techniques adéquats pour le conditionnement et la commercialisation des produits en cause,

et comportant pour les producteurs associés l'obligation:

— de vendre par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs, l'ensemble de leur production pour le ou les produits au titre duquel ou desquels ils ont adhéré, l'organisation pouvant, toutefois, autoriser les producteurs à ne pas se soumettre, pour certaines quantités, à cette obligation,

— d'appliquer, en matière de production et de commercialisation, les règles adoptées par l'organisation de producteurs afin d'améliorer la qualité des produits et d'adapter le volume de l'offre aux exigences du marché. »

Toutefois, il convient de noter que cette définition est expressément donnée au sens de ce règlement particulier. Il n'est nullement évident que la même définition doive être retenue dans d'autres contextes. L'article 14 du règlement autorise les États membres à octroyer aux organisations de producteurs des aides pour encourager leur constitution et faciliter leur fonctionnement, et ces organisations jouent, ainsi qu'il ressort clairement de l'article 13 lui-même, un rôle important dans la gestion du marché des fruits et légumes. On s'attend donc à trouver des règles détaillées quant à la nature et aux fonctions de ces organisations.

11. L'article 3 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 516/77 ne vise nullement les organisations de producteurs entendues en ce sens. Il ne se réfère pas à des organisations de producteurs, mais à des « producteurs ou leurs associations ou unions reconnues ». L'introduction d'un régime d'aide à la production dans le règlement de base concernant les produits transformés à base de fruits et légumes avait pour seul but de permettre aux producteurs de ces produits d'acheter les fruits et légumes en cause à des producteurs communautaires dont les prix, en l'absence d'aide à la production, seraient supérieurs à ceux des importations en provenance de pays tiers. Aucun changement n'est intervenu à cet égard lorsque le règlement de base a été à nouveau modifié par le règlement (CEE) n° 988/84 du Conseil (JO L 103 du 16.4.1984, p. 11), auquel il est également fait référence dans les questions préjudicielles, l'article 3 bis reprenant pour l'essentiel le même terme de « producteurs ou leurs associations ou unions reconnues ». Le règlement (CEE) n° 426/86 du Conseil (JO L 49 du 27.2.1986, p. 1) a abrogé et remplacé le règlement (CEE) n° 516/77 comme règlement de base portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes. Le titre I réglemente l'aide à la production et l'article 3, paragraphe 1, utilise de nouveau les mêmes termes. Ces

dispositions requièrent essentiellement que les produits aient été transformés à partir de fruits et légumes qui ont été récoltés dans la Communauté et livrés au titre de contrats liant producteurs et transformateurs. A notre avis, un producteur ou une association ou une union reconnue de producteurs n'est donc tenu(e) de satisfaire à aucune exigence particulière pour remplir les conditions prévues par ces dispositions. En conséquence, nous considérons que l'on ne peut tirer, dans la présente espèce, aucun enseignement des dispositions des autres règlements qui se réfèrent aux organisations de producteurs et autres notions voisines. La seule condition de fond est que le vendeur soit un producteur ou une association ou une union de producteurs, termes qui, à notre avis, doivent être entendus dans leur sens habituel.

12. Il est vrai qu'un lien entre les notions d'organisation de producteurs et d'association ou union de producteurs apparaît effectivement dans la législation postérieure. En ce qui concerne l'aide aux produits transformés à base de tomates, l'article 1er du règlement (CEE) n° 722/88 de la Commission, du 18 mars 1988 (JO L 74 du 19.3.1988, p. 49), définit le terme « organisation de producteurs » comme suit:

« Pour l'application de l'article 3, paragraphe 1 bis, du règlement (CEE) n° 426/86, on entend par 'association de producteurs':

— les organisations de producteurs constituées et reconnues conformément à l'article 13 du règlement (CEE) n° 1035/72,

— les associations constituées en vue de la conclusion des contrats visés à l'article 3, précité; ces associations sont reconnues par l'État membre concerné, pour autant que leurs membres ne fassent pas partie d'organisations de producteurs reconnues au titre de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1035/72 et s'engagent à ne pas faire prendre en charge tout ou partie de leur production par d'autres associations. »

La législation antérieure ne contenait, cependant, aucune définition analogue de l'expression « producteurs ou leurs associations ou unions reconnues » et l'introduction à une date ultérieure, pour un autre produit, d'une définition particulière, prenant sans nul doute en considération les caractéristiques particulières du marché de ce produit à cette époque, ne sert à notre avis qu'à confirmer que les termes employés dans la législation antérieure devaient être entendus dans leur sens habituel.

13. La référence à des associations ou unions « reconnues » peut avoir causé une certaine confusion liée à l'exigence de reconnaissance imposée aux organisations de producteurs. L'article 2 du règlement (CEE) n° 3284/83 du Conseil, du 14 novembre 1983 (JO L 325 du 22.11.1983, p. 1), a modifié l'article 13 du règlement n° 1035/72 en ajoutant aux conditions ci-dessus mentionnées l'exigence que toute organisation de producteurs soit « reconnue par l'État membre concerné » et en prévoyant que cette reconnaissance doit être octroyée si les organisations concernées offrent une garantie suffisante quant à la durée et à l'efficacité de leur action. Selon le préambule de ce règlement, cette modification visait à mieux assurer le respect, de la part des organisations de producteurs, des conditions prévues et à permettre une déter-

mination plus précise et mieux appropriée de la période d'octroi des aides. Cette définition, elle aussi, s'inscrit dans le cadre de l'octroi d'aides aux organisations de producteurs elles-mêmes.

14. De même, nous ne pensons pas que l'on puisse tirer d'enseignement direct du règlement (CEE) n° 1360/78 du Conseil, du 19 juin 1978, concernant les groupements de producteurs et leurs unions (JO L 166 du 23.6.1978, p. 1), auquel se réfèrent les questions préjudicielles, mais qui ne s'applique que dans certaines régions de la Communauté, à savoir en Belgique, en Italie et dans certaines régions françaises, mais pas en République fédérale d'Allemagne, et ne concerne que certains produits, les produits transformés à base de fruits et légumes n'entrant pas dans son champ d'application sauf en Italie. L'article 5 de ce règlement prévoit que les groupements de producteurs sont composés, en particulier, de producteurs individuels. Aux termes de l'article 5, paragraphe 2, « les États membres concernés peuvent, lorsque leurs dispositions nationales le prévoient, reconnaître des groupements de producteurs comprenant également d'autres personnes que celles visées au paragraphe 1. Dans ce cas, les statuts de ces groupements doivent assurer que les membres visés au paragraphe 1 gardent le contrôle des groupements et de leurs décisions ». L'article 5, paragraphe 3, prévoit que les unions sont composées de groupements de producteurs reconnus et poursuivent à un niveau plus vaste les mêmes objectifs que ces derniers. Le but de ce règlement était à nouveau tout à fait différent, puisqu'il visait à porter remède aux graves déficiences structurelles qui affectent l'offre de certains produits agricoles dans certaines régions, où elle est présentée sur le marché par un nombre très élevé d'exploitations de faible dimension et insuffisamment organisées.

15. Dans le contexte différent qui est celui de l'article 3 bis du règlement de base, tout ce que la notion d'association ou d'union « reconnue » implique est, à notre avis, que l'association ou l'union concernée doit présenter un certain caractère de permanence et ne doit pas avoir seulement été constituée ad hoc, dans le but de permettre aux opérations en cause de bénéficier de l'aide à la production. Dans la même optique, les règlements cités par la Commission, concernant d'autres secteurs et relatifs à d'autres produits, ne fournissent aucun enseignement pour la présente affaire.

16. Nous pensons donc que la véritable question litigieuse dans cette affaire porte directement sur le point de savoir si une société comme Bargstedt doit être considérée comme un producteur ou une association ou union de producteurs au sens de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 516/77, et toute référence aux dispositions contenues dans d'autres règlements est dénuée de pertinence. A notre avis, les exigences minimales auxquelles une association ou une union reconnue de producteurs doit satisfaire au titre de l'article 3 bis n'excluent pas l'appartenance d'un non-producteur à une telle association ou union, si cette dernière est composée essentiellement de producteurs et si ces derniers contrôlent les activités de l'association ou de l'union en cause. Lorsqu'il n'est pas établi que ces exigences sont satisfaites, un organisme dans lequel un grossiste détient la majorité des voix ne peut être considéré comme un producteur ou une association ou union de producteurs au sens de ces dispositions. Pour les raisons ci-dessus exposées, le fait que cet organisme soit reconnu comme une organisation de producteurs au titre d'autres dispositions communautaires est sans pertinence.

17. Quant à la question suivante, portant sur le point de savoir si la reconnaissance de Bargstedt comme organisation de producteurs au titre d'autres dispositions communautaires est de nature à susciter une confiance légitime, il nous semble qu'aucun acte de reconnaissance effectué par les autorités d'un État membre ne peut transformer en producteur ou association ou union de producteurs un organisme qui n'a pas cette qualité. S'il en était autrement, un État membre pourrait alors, par un acte unilatéral de reconnaissance, conférer à ses opérateurs le droit de bénéficier de l'aide à la production financée par des fonds communautaires sur la seule base d'un tel acte. En tout état de cause, la question déférée en l'espèce repose sur la prémisse que Bargstedt a fait l'objet d'une reconnaissance dans le cadre d'une autre réglementation, le point étant de savoir si une telle reconnaissance est susceptible de faire naître une confiance légitime. Sans affirmer que tel est le cas ici, il nous semble que, si un transformateur était amené, de par le comportement adopté par les autorités d'un État membre, à croire satisfaites les conditions lui ouvrant droit à l'aide à la production et s'il agissait en se fiant à ce comportement, il pourrait alors être recevable à demander, au titre des dispositions de droit national, réparation aux autorités nationales des pertes qu'il pourrait avoir subies de ce fait. Cependant, même dans cette hypothèse, une telle action ne trouverait, à notre avis, de fondement qu'en droit national et on ne pourrait soutenir que le droit communautaire lui-même lui sert de base.

18. Nous pensons donc qu'il convient d'apporter aux questions déférées par le tribunal administratif de Francfort les réponses suivantes:

« 1) Les exigences minimales auxquelles une association ou union de producteurs reconnue doit satisfaire au sens de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 516/77 impliquent qu'elle soit composée essentiellement de producteurs et que ceux-ci contrôlent les activités de l'association ou de l'union en cause; les dispositions de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1035/72 et de l'article 4 du règlement (CEE) n° 1360/78 sont sans pertinence.

2) Ces mêmes exigences minimales n'excluent pas l'appartenance d'un non-producteur à une telle association ou union, à condition qu'elle soit composée essentiellement de producteurs et que ceux-ci contrôlent les activités de l'association ou du groupe en cause. Lorsqu'il n'est pas établi que ces exigences sont satisfaites, un organisme dans lequel un grossiste détient la majorité des voix ne peut être considéré comme un producteur ou une association ou union de producteurs au sens de ces dispositions.

3) Si un organisme ne satisfait pas aux exigences minimales requises pour constituer une association ou une union de producteurs au sens de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 516/77, le fait que cet organisme a été reconnu comme une organisation de producteurs au titre d'une autre réglementation communautaire ne transforme pas cet organisme en une association ou union de producteurs au sens de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 516/77. A cet égard, aucune question de confiance légitime ne peut se poser en droit communautaire. »