CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 10 février 2000 *

I — Introduction

1. Par la présente demande de décision préjudicielle, formée au titre de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), le Bundesfinanzhof (Allemagne) a déféré à la Cour une question préjudicielle concernant la réglementation du cumul des quantités de référence initiale et spécifique attribuées à un producteur de lait dans le cadre des règles du droit communautaire relatives à l'organisation commune du marché dans le secteur du lait et des produits laitiers. Plus précisément, la Cour est interrogée sur le point de savoir si la disposition de l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, 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], tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1639/91 du Conseil, du 13 juin 1991 [2], disposition qui a été reprise à l'article 4, paragraphe 3, première phrase, du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers [3], signifie qu'un producteur de lait doit se voir attribuer une quantité de référence spécifique définitive même lorsque, au cours de la période visée par cette disposition, il n'a pas utilisé la quantité de référence spécifique attribuée à titre provisoire pour accroître d'autant sa production laitière, mais qu'il a temporairement cédé à une autre exploitation agricole le droit d'user de la partie de son quota laitier correspondant à la quantité de référence initiale dont son exploitation disposait en plus de la quantité de référence spécifique provisoirement attribuée.

II — Cadre juridique communautaire

2. Pour limiter la production excédentaire de lait et de produits laitiers dans le marché commun, le règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977 [4], a institué un système de primes pour les agriculteurs qui soit renoncent à commercialiser du lait et des produits laitiers (prime de non-commercialisation), soit reconvertissent leurs troupeaux bovins à orientation laitière vers la production de viande (prime de reconversion). Les primes de non-commercialisation ou de reconversion sont attribuées, sur sa demande, à tout producteur qui s'engage à ne pas commercialiser du lait ou à

* Langue originale: le grec.

1 — JO L 90, p. 13.

2 — JO L 150, p. 35.

3 — JO L 405, p. 1.

4 — Règlement 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).

reconvertir ses troupeaux pendant une période de cinq ans.

3. La production de lait croissant de manière régulière, le Conseil a institué en outre, en adoptant le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984[5], un prélèvement supplémentaire, qui, en vertu de l'article 1er de ce règlement, est imposé sur les quantités de lait livrées dépassant une quantité de référence à déterminer; le prélèvement est dû soit par les producteurs de lait (formule A), soit par les acheteurs de lait ou d'autres produits laitiers, qui le répercutent sur les producteurs qui augmentent leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur (formule B). Le mode de calcul de la quantité de référence, c'est-à-dire des quantités qui sont exemptées du prélèvement supplémentaire, est déterminé par le règlement n° 857/84 (précité). En vertu de ce dernier règlement, la quantité de référence est égale à la quantité de lait livrée par le producteur pendant l'année civile 1981, augmentée de 1 %. Toutefois, les États membres peuvent prévoir que, sur leur territoire, la quantité de référence est égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée ou achetée pendant l'année civile 1982 ou l'année civile 1983, affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie définie pour l'État membre concerné.

5 — Règlement modifiant 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).

4. Se conformant aux arrêts du 28 avril 1988, Mulder[6] et Von Deetzen[7], qui avaient jugé que ce règlement était invalide dans la mesure où il ne prévoyait pas l'attribution d'une quantité de référence aux producteurs n'ayant pas, en application du règlement n° 1078/77 (précité), livré de lait pendant l'année de référence retenue par l'État membre concerné, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 764/89, du 20 mars 1989, modifiant le règlement n° 857/84[8]. Plus précisément, le règlement n° 764/89 a ajouté au règlement n° 857/84 un nouvel article 3 bis, conformément auquel les producteurs qui, en vertu du règlement n° 1078/77 (précité), s'étaient engagés à ne pas commercialiser de lait ou à reconvertir leurs troupeaux et qui, par conséquent, ne pouvaient obtenir une quantité de référence initiale peuvent obtenir une quantité de référence spécifique, sous certaines conditions (qui visent essentiellement à garantir que les producteurs ont sérieusement l'intention de reprendre la production de lait et sont en mesure de le faire) (ci-après le «régime SLOM[9] I»).

5. Dans les arrêts du 11 décembre 1990, Spagl[10] et Pastätter[11], la Cour a jugé que l'article 3 bis, paragraphe 1, premier tiret, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 764/89, est invalide dans la mesure où il exclut de l'attribution

6 — 120/86, Rec. p. 2321.

7 — 170/86, Rec. p. 2355.

8 — JO L 84, p. 2.

9 — Le terme «Slom» vient de l'expression néerlandaise «slachtoffers omschakeling» («victimes de la reconversion») L'abréviation SLOM était utilisée antérieurement dans la pratique néerlandaise: elle provient de l'expression «Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie» («cessation des livraisons et reconversion de la production laitière»).

10 — C-189/89, Rec. p. I-4539.

11 — C-217/89, Rec. p. I-4585.

d'une quantité de référence spécifique au titre de cette disposition les producteurs dont la période de non-commercialisation ou de reconversion, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, expire avant le 31 décembre 1983 ou, le cas échéant, avant le 30 septembre 1983 et dans la mesure où il limite la quantité de référence spécifique à 60 % de la quantité de lait livrée ou de la quantité d'équivalent lait vendue par le producteur pendant la période de douze mois de calendrier précédant le dépôt de la demande de prime de non-commercialisation ou de reconversion. Se conformant à ces arrêts, le Conseil a adopté le règlement n° 1639/91 (précité), modifiant le règlement n° 857/84 de telle manière que l'attribution d'une quantité de référence spécifique soit possible également dans les cas précédemment exclus visés ci-dessus.

6. Plus précisément, l'article 3 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91 (ci-après le «régime SLOM II»), est formulé comme suit:

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

— dont la période de non-commercialisation ou de reconversion, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77, expire, sans préjudice du dernier alinéa, après le 31 décembre 1983, ou après le 30 septembre 1983 dans les États membres où la collecte de lait des mois d'avril à septembre est au moins le double de celle des mois d'octobre à mars de l'année suivante,

— qui, s'il s'agit du cessionnaire de la prime, n'a pas reçu une quantité de référence au titre de l'article 2 et/ou de l'article 6 du présent règlement,

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

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, selon le cas visé au premier alinéa premier tiret, au cours de la période allant du 1er janvier au 30 septembre 1983 ou, le cas échéant, après les dates fixées au premier alinéa premier tiret s'il avait reçu une quantité de référence pour l'exploitation ayant fait l'objet de la prime de non-commercialisation ou de reconversion, dans les conditions visées au titre de l'article 5 paragraphe 4 point b) et/ou à l'article 9 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 1546/88 ou au titre de l'article 2 du présent règlement si l'État membre n'a pas fait application dudit article 9

paragraphe 2 et qui, s'il s'agit du cessionnaire de la prime, n'a pas reçu une quantité de référence au titre de l'article 2 et/ou de l'article 6 du présent règlement,

ou

— qui a reçu l'exploitation, par voie d'héritage ou par une voie analogue à l'héritage, après l'expiration de l'engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 par l'auteur de la succession, mais avant le 29 juin 1989,

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...

...

3. Si, dans un délai de deux ans à compter du 29 mars 1989 ou, dans le cas visé au dernier alinéa du paragraphe 1, à compter du 1er juillet 1991, sous réserve que le régime du prélèvement supplémentaire soit prolongé, le producteur peut prouver, à la satisfaction de l'autorité compétente, qu'il a effectivement repris les ventes directes et/ou les livraisons et que ces ventes directes et/ou ces livraisons ont atteint au cours des douze derniers mois un niveau égal ou supérieur à 80 % de la quantité de référence provisoire, la quantité de référence spécifique lui est attribuée définitivement....

4. La partie de la quantité de référence spécifique qui n'est pas destinée à être utilisée au cours d'une période de douze mois ne peut faire l'objet d'une cession temporaire visée à l'article 5 quater paragraphe 1 bis du règlement (CEE) n° 804/68....».

7. Le règlement n° 857/84 a été abrogé le 1er avril 1993 par le règlement n° 3950/92 [12], qui a reconduit le système des quotas en vigueur, avec certaines modifications, pour sept ans. L'article 4, paragraphe 3, du règlement en question reprend en l'adaptant la disposition de l'article 3 bis, paragraphe 3, du règlement n° 857/84:

«3. Si le producteur qui a reçu provisoirement une quantité de référence individuelle spécifique en vertu de l'article 3 bis paragraphe 1 dernier alinéa du règlement (CEE) n° 857/84 peut prouver avant le 1er juillet 1993, à la satisfaction de l'autorité compétente, qu'il a effectivement repris les ventes directes et/ou les livraisons et que ses ventes directes et/ou ses livraisons ont atteint, au cours des douze derniers mois, un niveau égal ou supérieur à 80 % de la quantité de référence provisoire, la quantité de réfé-

12 — Règlement précité à la note 3.

rence spécifique lui est attribuée définitivement...»

8. Dans son arrêt du 3 décembre 1992, Wehrs [13], la Cour a déclaré l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 764/89, qui introduisait une «règle anticumul», invalide dans la mesure où il excluait de l'attribution d'une quantité de référence spécifique les cessionnaires d'une prime octroyée en vertu du règlement n° 1078/77 qui avaient obtenu parallèlement une quantité de référence au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. Se conformant à cet arrêt, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 2055/93, du 19 juillet 1993 [14], qui a autorisé les producteurs que la règle anticumul excluait de l'attribution d'une quantité de référence en vertu de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, à recevoir, sous certaines conditions, une telle quantité de référence (ci-après le «régime SLOM III»).

9. Plus précisément, l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2055/93 prévoit que:

«Le producteur, au sens de l'article 9 point c) du règlement (CEE) n° 3950/92, qui:

— soit est cessionnaire de la prime de non-commercialisation ou de reconversion, conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 1078/77, et qui a été exclu du bénéfice de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84 du fait d'avoir reçu une quantité de référence en vertu des articles 2 ou 6 de ce même règlement,

— soit a repris une partie d'une exploitation soumise aux mêmes dispositions et pour laquelle il n'a pas été attribué de quantité de référence en vertu de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84,

reçoit, à sa demande, une quantité de référence spécifique à condition:

...

— qu'il établisse à l'appui de sa demande, au regard de critères à déterminer, qu'il est en mesure d'augmenter sa production sur son exploitation à concurrence de la quantité de référence spécifique demandée.»

13 — C-264/90, Rec. p. I-6285.

14 — Règlement attribuant une quantité de référence spécifique à certains producteurs de lait ou de produits laitiers (JO L 187, p. 8).

III — Faits

10. M. Schlebusch est producteur de lait. Comme il est indiqué dans l'ordonnance de renvoi, il disposait le 1er avril 1991 d'une quantité de référence initiale de 50 704 kg[15]. En octobre 1991, il s'est vu attribuer une quantité de référence de livraison spécifique supplémentaire de 20 380 kg au titre du régime SLOM II, bien que la règle anticumul de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement n° 857/94, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, soit encore en vigueur[16]. Durant la période allant d'avril 1992 à février 1993, M. Schlebusch a livré 14 272 kg de lait[17]. Il avait donné sa quantité de référence initiale pour cette période en location à un tiers. Enfin, il a totalement cessé ses livraisons de lait.

11. Analysant le fondement juridique des quantités de référence attribuées à M. Schlebusch, la juridiction de renvoi indique que la quantité de référence dont dispose le demandeur au principal résulte — en dehors de la quantité de référence de livraison initiale à laquelle M. Schlebusch a incontestablement droit sur la base de l'article 2 du règlement n° 857/84 — de la fixation provisoire d'une quantité de référence spécifique au titre de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, à condition que cette fixation provisoire devienne définitive. La fixation de la quantité de référence spécifique au titre de la disposition précitée est due au fait que le demandeur au principal a pris en location une exploitation pour laquelle valait un engagement de non-commercialisation souscrit au titre du règlement n° 1078/77. Le règlement n° 764/89 prévoyait initialement l'attribution d'une telle quantité de référence spécifique, dont M. Schlebusch ne pouvait, cependant, profiter, parce que son engagement de non-commercialisation prenait fin avant le 31 décembre 1983, plus précisément le 1er mai 1983 et que, donc, l'attribution d'une quantité de référence spécifique était exclue en vertu de l'article 3 bis, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement précité. Toutefois, le demandeur avait droit à une quantité de référence spécifique en vertu de la nouvelle formulation de l'article 3 bis, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, conformément à laquelle il est permis d'attribuer une quantité de référence spécifique aux producteurs dont l'engagement de non-commercialisation avait déjà pris fin en 1983. À la suite de cela, le demandeur a obtenu une quantité de référence spécifique au titre de l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, et cela malgré l'interdiction de cumul alors en vigueur, prévue à l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement n° 857/84, interdiction qui a été levée par le règlement n° 2055/93 et qui pourrait s'appliquer au cas du demandeur, dont l'exploitation disposait déjà d'une quantité de référence initiale.

15 — Dans ses observations écrites et dans sa réponse à la question écrite de la Cour concernant l'existence ou non d'une exploitation unique, M. Schlebusch indique que, alors qu'il détenait déjà en qualité de preneur à bail, depuis novembre 1977, l'entreprise de production de lait de son père, d'une superficie de 12,5 ha, il a, en plus, pris à ferme le 1er septembre 1980 toutes les superficies que son oncle affectait à la production de lait et pour lesquelles ce dernier avait obtenu la prime de non-commercialisation. M. Schlebusch a donc alors assumé l'engagement de non-commercialisation, qui prenait fin le 30 avril 1983. Par une décision du 14 mai 1984, M. Schlebusch s'est vu attribuer pour son exploitation une quantité de référence de 52 800 kg.

16 — M. Schlebusch indique qu'il a demandé cette quantité de référence spécifique parce qu'il était un producteur ayant souscrit un engagement de non-commercialisation. Plus précisément, il indique qu'il a été informé qu'il avait cette possibilité par le responsable de la laiterie.

17 — M. Schlebusch indique que, durant la période allant du 1er octobre 1991 au 28 février 1993, il a livré globalement 30 051 kg à l'acheteuse au titre de la quantité de référence provisoire SLOM II.

12. Comme il est indiqué dans l'ordonnance de renvoi, l'autorité allemande compétente, le Hauptzollamt (ci-après le «HZA»), a refusé [18] l'attribution définitive de la quantité de livraison spécifique sollicitée par le demandeur, en constatant que M. Schlebusch n'avait effectué aucune livraison de lait au titre de la quantité de référence spécifique qui lui avait été attribuée à titre provisoire, et a fixé à 0 kg la quantité de référence de livraison spécifique définitive. Le HZA a soutenu que l'on saperait l'efficacité de l'interdiction de donner en location la quantité de référence provisoire énoncée à l'article 3 bis, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 et que le bénéficiaire de cette quantité de référence échapperait à l'obligation de produire effectivement les quantités de référence de lait attribuées, si on lui reconnaissait la possibilité de donner en location la quantité de référence initiale attribuée à son exploitation pendant la période fixée à l'article 3 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91.

13. Le Finanzgericht Rheinland-Pfalz a rejeté le recours formé contre la décision précitée. M. Schlebusch a alors introduit un recours devant le Bundesfinanzhof, qui a eu des doutes quant au point de savoir si le demandeur remplissait la condition requise pour l'attribution d'une quantité de référence spécifique définitive. Pour ce motif, il a jugé qu'il y avait lieu de surseoir à statuer et de déférer la question préjudicielle suivante à la Cour:

«L'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, du règlement (CEE) n° 857/84, dans la version issue du règlement (CEE) n° 1639/91, doit-il être interprété en ce sens qu'un producteur de lait doit également se voir définitivement attribuer une quantité de référence spécifique lorsqu'au cours de la période visée dans ladite disposition il n'a pas utilisé la quantité de référence spécifique provisoirement attribuée, pour accroître d'autant sa production laitière, mais qu'il a temporairement cédé à une autre exploitation l'usage de la partie de son quota laitier correspondant à la quantité de référence initiale dont son exploitation disposait en plus de la quantité de référence spécifique provisoirement attribuée?»

IV — Notre point de vue sur l'affaire

14. Nous examinerons le fond de la question préjudicielle (B), après avoir analysé le problème que soulève la Commission quant au choix de la règle de droit communautaire à interpréter (A).

18 — La Commission indique que ce refus était contenu dans une décision du 6 juillet 1994.

A — *Sur le choix de la règle à interpréter*

15. La Commission indique que la décision du HZA qui fait l'objet du litige au principal a été arrêtée sur la base de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 3950/92 et non sur la base de l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, que vise la question préjudicielle déférée par la juridiction de renvoi. Le règlement n° 857/84 était abrogé lorsque la décision concernée a été adoptée, le règlement en vigueur étant déjà le règlement n° 3950/92. Toutefois, les deux dispositions ont une signification identique, si bien qu'aucun problème ne se pose quant au caractère utile ou non de la réponse de la Cour. La Commission propose simplement de reformuler la question en faisant référence à la disposition correcte.

16. Il convient de signaler que l'ordonnance de renvoi ne mentionne ni la date ni la base juridique de la décision du HZA faisant l'objet du litige au principal. Étant donné que c'est au juge national qu'il appartient en principe de choisir la règle de droit communautaire dont il juge l'interprétation utile à la solution du litige dont il est saisi, la Cour est liée par ce choix dans la mesure où elle ne constate pas que le juge national a commis une erreur manifeste.

17. En l'espèce, il y a lieu de souligner que le règlement n° 3950/92 a abrogé le règlement n° 857/84 [19], «sans préjudice du respect des obligations contractées et des engagements pris au titre dudit règlement» [20]. Étant donné, cependant, que le règlement n° 3950/92 est entré en vigueur le 3 janvier 1993 et est devenu applicable le 1er avril 1993 [21], c'est-à-dire avant le 1er juillet 1993, date à laquelle se terminait la période critique que fixait l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, le législateur communautaire, adoptant une réglementation transitoire essentiellement destinée à apporter des précisions, a jugé utile de réitérer les dispositions antérieurement en vigueur à l'article 4, paragraphe 3, du nouveau règlement.

18. De l'identité du contenu de l'ancienne et de la nouvelle réglementation, identité que signale la Commission elle-même, il résulte, sur le plan du droit transitoire, qu'aucun problème de fond ne se pose en principe quant au choix entre ces deux dispositions. Le seul problème de ce type qui pourrait peut-être se poser concerne l'éventuelle nécessité d'une interprétation systématique des conditions de la conversion de la quantité de référence spécifique provisoire en quantité de référence spécifique définitive. En effet, à la lumière des considérants (précités) justifiant la disposition litigieuse du règlement n° 3950/92, il semble que le législateur communautaire s'est orienté vers un maintien de la lettre comme de l'esprit du règlement n° 857/84, ce qui, comme nous l'exposerons de manière détaillée ci-après, est conforme au principe de la sécurité juridique. En revan-

19 — Voir article 12 du règlement en question.

20 — Voir deuxième considérant du règlement n° 3950/92 (déjà cité à la note 3).

21 — Voir article 13 du règlement en question.

che, en ce qui concerne les règles de procédure et les conséquences de cette conversion, on pourrait éventuellement soutenir qu'il convient d'appliquer les dispositions du règlement n° 3950/92. Cependant, une telle affirmation n'a aucune incidence sur la réponse de la Cour à la présente question préjudicielle, puisqu'aucun des points litigieux soulevés dans l'affaire au principal ne paraît concerner les règles de procédure et les conséquences de la conversion de la quantité de référence spécifique provisoire en quantité de référence spécifique définitive.

19. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous pensons que l'on peut respecter le choix de la règle de droit communautaire à interpréter opéré par le juge national, sans parallèlement exclure l'éventuel bien-fondé de la proposition faite par la Commission, par le biais d'une simple reformulation de la question préjudicielle, qui la clarifie et qui vise les deux règlements communautaires. Plus précisément, nous proposons de considérer que le juge national demande, en substance, si la disposition de l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, disposition qui est reprise à l'article 4, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 3950/92, signifie qu'il faut aussi attribuer une quantité de référence spécifique définitive à un producteur même lorsque ce dernier, au cours de la période visée par cette disposition, n'a pas utilisé la quantité de référence spécifique qui lui a été attribuée à titre provisoire pour accroître d'autant sa production laitière, mais a temporairement cédé à une autre exploitation agricole le droit d'utiliser la partie de son quota laitier correspondant à la quantité de référence initiale dont disposait son exploitation, en plus de la quantité de référence spécifique attribuée à titre provisoire.

B — *Sur le fond*

20. La question préjudicielle déférée en l'espèce par le Bundesfinanzhof s'insère dans la problématique plus générale concernant la réglementation de l'attribution d'une quantité de référence spécifique au titre de l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, disposition qui a été reprise à l'article 4, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 3950/92, à un producteur de lait qui a déjà obtenu une quantité de référence initiale au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84.

21. Le cumul de ces deux quantités de référence, qui, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, était interdit par l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement n° 857/84, tel que modifié par les règlements n^{os} 764/89 et 1639/91 («règle anticumul»), a été autorisé et organisé par le règlement n° 2055/93. Cependant, la spécificité de la présente affaire consiste en ceci que la quantité de référence spécifique a été attribuée provisoirement à M. Schlebusch en octobre 1991, c'est-à-dire avant que le règlement n° 2055/93 n'entre en vigueur et alors que la règle anticumul susmentionnée était encore applicable. Le premier problème à examiner porte donc sur le point de savoir si le règlement n° 2055/93 peut

s'appliquer aux faits litigieux de l'affaire au principal (a).

22. Comme nous l'exposerons dans le détail ci-après, la réponse à la question qui précède doit être négative: il ne paraît légitime ni d'appliquer le règlement n° 2055/93 rétroactivement ni de l'appliquer par analogie. Compte tenu de cette réponse, la seconde question qui se pose concerne la détermination finale du régime légal applicable à la situation des producteurs qui se trouvent dans une situation analogue à celle de M. Schlebusch, c'est-à-dire qui, pendant la même période que lui, ont bénéficié, sur la base des actes administratifs pertinents des autorités nationales compétentes, du cumul d'une quantité de référence initiale et d'une quantité de référence spécifique provisoire, telles que ces quantités étaient déterminées par les dispositions précitées du droit communautaire (b).

a) Sur la possibilité d'appliquer le règlement n° 2055/93 aux faits de l'affaire au principal

23. La Commission fournit une interprétation du règlement n° 2055/93 qu'elle propose à la Cour d'appliquer aux faits de l'affaire au principal. Même si cette interprétation paraît, en principe, correcte, nous pensons toutefois que, sur le plan du droit transitoire, il n'est pas légitime d'appliquer le règlement en question au cas de M. Schlebusch et des producteurs susceptibles de se trouver dans une situation semblable à la sienne.

24. Selon la Commission, en vertu de l'article 1er, paragraphe 1, dernier tiret, du règlement n° 2055/93, un producteur qui a déjà une quantité de référence initiale ne peut recevoir en supplément une quantité de référence spécifique que s'il est en mesure d'augmenter la production de son exploitation à concurrence de la quantité spécifique demandée. Le producteur doit donc utiliser cette quantité de référence spécifique pour augmenter sa production de lait, c'est-à-dire pour livrer plus que la quantité de référence initiale. En d'autres termes, il doit livrer les deux quantités dont il dispose («initiale» et «spécifique») et ne peut donner aucune de celles-ci en location.

25. Cette interprétation du règlement n° 2055/93 paraît correcte. D'abord, il y a lieu de rappeler que le règlement en question, qui vise à rendre la législation communautaire pleinement conforme à l'arrêt Wehrs [22], a reconnu et, parallèlement, réglementé, pour la première fois, la possibilité de cumuler une quantité de référence spécifique, prévue au départ par l'article 3 bis du règlement n° 857/84, et une quantité de référence initiale, attribuée au titre de l'article 2 et/ou de l'article 6 de ce même règlement. Ensuite, il convient de signaler que les considérants du règlement n° 2055/93 indiquent que, dans le cadre de ce cumul, les conditions d'attribution définitive d'une quantité de référence spécifique au producteur qui dispose déjà d'une quantité de référence initiale ne peuvent

22 — Déjà cité à la note 13.

être les mêmes que celles applicables, sur la base de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, à un producteur qui ne dispose pas d'une telle quantité de référence initiale, parce que, dans ce second cas, il faut que le producteur reprenne effectivement son activité de production laitière qu'il devait avoir complètement abandonnée, tandis que, dans le premier cas, le destinataire de la quantité de référence spécifique est un producteur de lait en activité [23]. Pour ce motif, l'article 1er, paragraphe 1, dernier tiret, du règlement en question prévoit que le producteur intéressé doit établir qu'il est «en mesure d'augmenter sa production sur son exploitation à concurrence de la quantité de référence spécifique demandée», ce qui signifie que sa production totale doit devenir au moins équivalente à la somme de la quantité de référence initiale et de la quantité de référence spécifique supplémentaire. Il paraît donc résulter du libellé de la disposition en question qu'il ne suffit pas que le producteur intéressé reprenne simplement la production abandonnée et la porte au niveau de la quantité de référence spécifique, pour la partie de son exploitation en considération de laquelle la prime de non-commercialisation ou de reconversion lui a été attribuée conformément aux dispositions du règlement n° 1078/77, mais qu'il doit poursuivre la production correspondant à la quantité de référence initiale et l'augmenter à concurrence de la quantité de référence spécifique demandée. Enfin, le fait que cette obligation d'augmenter la production vise l'ensemble de l'exploitation du producteur intéressé, c'est-à-dire cette partie de son exploitation où il avait abandonné la production et aussi celle où il l'avait poursuivie, peut se déduire du contenu des critères que l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2562/93 de la Commission, du 17 septembre 1993 [24], a indiqué qu'il fallait prendre en considération pour établir la capacité du producteur à augmenter sa production sur son exploitation à concurrence de la quantité de référence spécifique demandée [25]. De tout ce qui précède, il ressort donc que, conformément à l'article 1er, paragraphe 1, dernier tiret, du règlement n° 2055/93, pour obtenir la quantité de référence spécifique, le producteur intéressé doit être en mesure de livrer tant la quantité de référence initiale que la quantité de référence spécifique qu'il a obtenue, sans pouvoir donner la première en location, parce que cela lui ôterait manifestement la possibilité d'augmenter effectivement sa production globale.

26. La Commission affirme que cette disposition du règlement n° 2055/93, ainsi interprétée, doit s'appliquer au cas de M. Schlebusch.

27. Plus précisément, la Commission affirme que, en vertu du règlement

23 — Voir septième considérant du règlement n° 2055/93 (déjà cité à la note 14).

24 — Règlement fixant les modalités d'application du règlement n° 2055/93 (JO L 235, p. 18).

25 — Plus précisément, l'article 2, paragraphe 2, est formulé dans les termes suivants:
«Parmi les critères à prendre en considération pour établir la capacité du producteur à augmenter sa production sur son exploitation, à concurrence de la quantité de référence spécifique demandée, figurent notamment:
— les quantités de lait commercialisées antérieurement au 1er avril 1993 en dépassement de la quantité de référence dont le producteur disposait,
— le nombre et la race des bovins domestiques femelles, âgés de six mois au moins, aptes à la production de lait destiné à être commercialisé, détenus par le producteur sur l'exploitation au moment de la demande,
— la superficie fourragère de l'exploitation au sens de l'article 1er paragraphe 1 point d) du règlement (CEE) n° 1391/78 de la Commission,
— les investissements effectués en vue d'augmenter la production laitière sur l'exploitation.»

n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, il n'était pas permis aux producteurs, tels que M. Schlebusch, qui disposaient déjà d'une quantité de référence initiale d'obtenir des quantités de référence spécifiques. Cela signifie que la question de savoir à quelles conditions la quantité de référence spécifique pouvait être définitivement attribuée ne se posait pas pour le législateur communautaire. C'est pour ce motif que l'article 3 bis du règlement n° 857/84 ne définissait pas ces conditions et que le paragraphe 3, première phrase, de cet article, qui est devenu le paragraphe 3, première phrase, de l'article 4 du règlement n° 3950/92, exigeait que le producteur prouve qu'il avait «repris» les livraisons de lait.

28. La Commission soutient que le fait que, dans l'arrêt Wehrs (précité), la Cour ait déclaré la règle anticumul invalide n'a pas pour conséquence de rendre inapplicables les conditions prévues par le règlement n° 857/84 pour l'attribution définitive d'une quantité de référence spécifique. Elle estime que la déclaration d'invalidité produit ses effets ex tunc et que l'attribution provisoire d'une quantité de référence au titre du régime SLOM II, sans tenir compte de la règle anticumul, est donc légale, ce qui signifie que les producteurs intéressés ont, par principe, le droit d'obtenir une telle quantité de référence.

29. À cet égard, la Commission affirme que l'effet utile des dispositions ne peut être garanti que si les conditions sont interprétées comme si le législateur communautaire avait été au courant, lors de leur rédaction, de l'invalidité de la règle anticumul et sont appliquées en ce sens à des situations analogues à celle de l'affaire au principal. Dans le cas contraire, où l'on n'appliquerait pas les conditions prévues pour la simple raison qu'elles ne correspondaient pas absolument à la situation des producteurs en question, il y aurait un risque de discrimination injustifiée au détriment des producteurs qui ne disposaient pas d'une quantité de référence initiale et qui étaient exclus de la production laitière.

30. À la lumière de cette interprétation pour laquelle elle a opté, la Commission estime indispensable d'examiner la manière dont le Conseil aurait réagi lors de l'élaboration des régimes SLOM I et SLOM II s'il avait été au courant de l'invalidité de la règle anticumul. Selon la Commission, le règlement n° 2055/93, tel qu'interprété ci-dessus, fournit les indications les plus claires.

31. La Commission soutient que, en l'espèce, il ne s'agit que d'une aide interprétative et non d'une interprétation par analogie de l'article 1er, paragraphe 1, dernier tiret, du règlement n° 2055/93. La Commission estime donc que la question déterminante n'est pas de savoir si le règlement en question était en vigueur à l'époque où le HZA a rendu la décision faisant l'objet du litige au principal. Si toutefois la Cour ne se ralliait pas à la position de la Commission et considérait que le régime SLOM II comportait une «lacune» que l'interprétation des dispositions appropriées ne pourrait combler, il faudrait, selon la Commission, envisager la possibilité d'appliquer

par analogie l'article 1er, paragraphe 1, dernier tiret, du règlement n° 2055/93, étant donné que ce règlement était en vigueur au moment où le HZA a rendu sa décision (6 juillet 1994) et qu'il pouvait en tenir compte.

32. Nous ne pouvons faire nôtre cette argumentation de la Commission. L'application au cas de M. Schlebusch des conditions d'attribution de la quantité de référence spécifique qui sont prévues par le règlement n° 2055/93 n'est pas légitime, parce que, contrairement à ce qu'affirment tant la Commission que M. Schlebusch lui-même, ce dernier n'avait pas, vis-à-vis des autorités nationales, le droit d'obtenir l'attribution d'une quantité de référence spécifique en plus de sa quantité de référence initiale et, bien qu'il ait réussi à obtenir une quantité de référence spécifique, cette circonstance n'a pas fait de lui le titulaire de droits et d'obligations précis.

33. Plus particulièrement, bien que l'arrêt Wehrs [26], déclarant invalide la règle anticumul, ait, en substance, reconnu qu'un droit à l'attribution d'une quantité de référence spécifique existait en principe ex tunc pour les producteurs qui, comme M. Schlebusch, disposaient déjà d'une quantité de référence initiale, à l'époque où M. Schlebusch a réussi à obtenir cette quantité de référence spécifique, le droit susmentionné n'était pas prévu par le droit communautaire et, par conséquent, n'était pas la source d'obligations précises pour les autorités nationales compétentes ni n'engendrait de droits correspondants pour le producteur. Comme la Cour l'a jugé de manière caractéristique dans l'arrêt du 6 juin 1996, Ecroyd [27], le fait que la règle anticumul ait été déclarée invalide par l'arrêt Wehrs (précité) n'a pas pour conséquence de conférer à l'autorité nationale compétente l'obligation ou la faculté d'attribuer une quantité de référence spécifique. Étant donné la complexité du système des quotas laitiers, le cadre juridique pertinent, tel qu'il se présentait à la suite de la déclaration d'invalidité de la règle anticumul, ne permettait pas en lui-même, c'est-à-dire sans réaménagement du système, d'attribuer une quantité de référence spécifique à un producteur se trouvant dans une situation analogue à celle de M. Schlebusch. En d'autres termes, avant que d'autres dispositions communautaires soient adoptées pour remédier à l'invalidité constatée, l'autorité nationale compétente n'était pas tenue d'attribuer une quantité de référence spécifique aux producteurs qui se trouvaient dans la situation décrite ci-dessus ni n'avait la faculté de le faire [28].

34. Sur la base de ce qui précède, du point de vue du droit communautaire, M. Schlebusch, auquel une décision administrative nationale a attribué une quantité de référence spécifique provisoire alors que la

26 — Déjà cité à la note 13.

27 — C-127/94, Rec. p. I-2731.

28 — Voir points 57 à 59.

règle anticumul était encore applicable et avant que le règlement n° 2055/93 n'entre en vigueur, ne paraît être titulaire d'aucun droit ni d'aucune obligation quant à la réglementation du cumul des deux quantités de référence, dans la mesure où, lorsque la décision administrative nationale précitée a été adoptée, il n'existait aucun cadre légal communautaire qui prévoyait et réglementait ce cumul. En conséquence, du point de vue juridique, il n'était pas possible que naisse une situation subjective digne de protection, c'est-à-dire un droit acquis à une quantité de référence spécifique, auquel on puisse envisager d'appliquer éventuellement les conditions prévues par le règlement n° 2055/93. Toute application de ce règlement au cas de producteurs se trouvant dans une situation analogue à celle de M. Schlebusch équivaudrait à la création rétroactive du cadre légal inexistant concernant le cumul des deux quantités. Cependant, une telle application rétroactive du règlement n° 2055/93 n'est pas prévue par des dispositions transitoires de ce règlement et elle est manifestement contraire au principe de la non-rétroactivité des règlements communautaires [29].

35. À cet égard, il convient de signaler qu'il serait illégitime d'appliquer les conditions définies par le règlement n° 2055/93 au cas de M. Schlebusch, même si l'on voulait considérer que ce dernier a acquis le droit de cumuler une quantité de référence initiale et une quantité de référence spécifique. Dans un tel cas, eu égard au principe de la sécurité juridique, il faudrait considérer que les droits et obligations du titulaire de la quantité de référence spécifique provisoire, qui attend la transformation de cette quantité en quantité définitive, sont fixés conformément au cadre légal qui était en vigueur lorsque cette quantité de référence spécifique lui a été attribuée à titre provisoire. En effet, on ne pourrait valablement affirmer que le producteur intéressé devait se conformer à des conditions et à des obligations qu'il ignorait au début de la période pour laquelle ces conditions concernant la transformation de la quantité de référence spécifique en quantité de référence définitive ont été imposées. En tout cas, évidemment, on ne pourrait soutenir que ce producteur devait se conformer à des conditions définies après l'expiration de la période susmentionnée. En d'autres termes, il ne serait pas légitime que la condition exigeant une augmentation de la production de la totalité de l'exploitation et l'interdiction, qui en découle, défendant de donner la quantité de référence initiale en location, que semble imposer le règlement n° 2055/93, entré en vigueur le 1er août 1993, soient appliquées quant au jugement à porter sur la transformation en quantité de référence définitive de la quantité de référence spécifique attribuée à M. Schlebusch en octobre 1991, époque à laquelle il était prévu que le producteur devait fournir des éléments de preuve concernant les activités qu'il avait exercées dans un délai de deux ans à dater du 1er juillet 1991. Dans un tel cas, l'affirmation de M. Schlebusch selon laquelle sa situation était régie exclusivement par les régimes SLOM I et SLOM II serait, en effet, fondée et une confiance légitime serait née chez lui en ce sens.

36. D'une manière générale, nous pensons que le règlement n° 2055/93 ne pourrait

29 — Au sujet de ce principe, voir, à titre indicatif, arrêt du 29 janvier 1985, Gesamthochschule Duisburg (234/83, Rec. p. 327, point 20).

s'appliquer rétroactivement au cas de M. Schlebusch, ni pour concrétiser le droit abstrait au cumul dont il était titulaire ni pour lui imposer des obligations qui ne lui incombaient pas au cours de la période critique que fixait l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91 et tel qu'en vigueur au moment où la quantité de référence spécifique lui a été attribuée à titre provisoire [30].

37. Ensuite, il faut souligner qu'il ne semble pas que l'affirmation de la Commission concernant l'aide interprétative et celle relative à l'application par analogie du règlement n° 2055/93 soient fondées. Premièrement, la prétendue aide interprétative que l'on pourrait, selon la Commission, puiser dans le règlement n° 2055/93 équivaudrait, en substance, à une application rétroactive, illégitime comme nous l'avons exposé ci-dessus, de ce règlement, parce que, pendant la période critique en considération de laquelle l'activité du producteur intéressé est appréciée, il n'existait pas de cadre légal qui prévoyait et réglementait le cumul en cause et qui poserait un problème d'interprétation. En outre, on estime, en général, que l'on est en présence d'un cas d'application rétroactive lorsqu'une disposition du droit communautaire est utilisée pour l'interprétation d'une autre disposition arrêtée plus tôt, en ce qui concerne des faits nés sous le régime antérieur [31]. Deuxièmement, nous pensons que la même chose vaut pour la prétendue application par analogie que propose la Commission, qui tire argument du fait que le règlement était en vigueur lorsque la décision du HZA a été adoptée (6 juillet 1994) et que, par conséquent, l'autorité nationale allemande pouvait en tenir compte. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, pour savoir si M. Schlebusch avait ou non droit à l'attribution définitive d'une quantité de référence spécifique, ce qui est décisif c'est le régime légal en vigueur à l'époque où cette quantité de référence lui a été attribuée à titre provisoire et, éventuellement, à l'époque où ce producteur devait faire la preuve d'une activité donnée, et non le régime légal en vigueur à l'époque où le HZA a adopté la décision refusant l'attribution définitive d'une quantité de référence. En conséquence, les faits que l'on veut soumettre à des règles analogues à celles valant pour les faits relevant du champ d'application temporel du règlement n° 2055/93 relèvent du champ d'application temporel d'un régime légal différent et antérieur, ce qui exclut l'application par analogie. En d'autres termes, l'application par analogie du règlement n° 2055/93 qu'envisage la Commission implique, en réalité, une application rétroactive illégi-

30 — Voir arrêt Gesamthochschule Duisburg, déjà cité à la note 29, où il est indiqué que l'application rétroactive d'un règlement est interdite «indépendamment des effets favorables ou défavorables qu'une telle application pourrait avoir pour l'intéressé» (point 20).
Comme il est indiqué dans le même point de l'arrêt en question, l'application rétroactive d'un règlement est interdite «sauf en raison d'une indication suffisamment claire, soit dans ses termes, soit dans ses objectifs, permettant de conclure que ce règlement dispose autrement que pour l'avenir seul». Le règlement n° 2055/93 ne comporte ni ne pourrait comporter une telle indication. Il serait difficilement concevable que ce règlement, qui autorise et réglemente pour la première fois le cumul des quantités de référence concernées, puisse prévoir son application à des producteurs qui avaient déjà obtenu des quantités de référence spécifiques en contradiction évidente avec la règle anticumul antérieurement en vigueur.

31 — Voir arrêt Gesamthochschule Duisburg, déjà cité à la note 29, points 19 et 20.

time de ce dernier. Troisièmement, tant la prétendue aide interprétative que la soi-disant application par analogie présupposent que la Cour veuille réglementer elle-même — soit en interprétant les dispositions existant avant qu'elle déclare la règle anticumul invalide soit en comblant par analogie la «lacune» qu'elle pourrait éventuellement considérer comme causée par cette déclaration d'invalidité — le cumul provisoire créé dans les faits en la personne de M. Schlebusch par la décision administrative de l'autorité allemande compétente qui lui a attribué une quantité de référence spécifique. Toutefois, une telle solution ne paraît pas compatible avec la répartition des compétences entre la Cour et les autres institutions communautaires, telles que le Conseil.

38. La Cour, même si elle a la faculté de considérer comme invalides des actes du Conseil ou d'autres institutions communautaires, ne peut se substituer à elles, surtout dès lors que celles-ci disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant au choix des mesures les plus appropriées [32]. En l'espèce, il faut considérer qu'il existe réellement un tel pouvoir d'appréciation, puisque, comme la Cour l'a souligné dans l'affaire Ecroyd [33], le système des quotas laitiers est si complexe qu'il serait impossible d'attribuer une quantité de référence spécifique à un producteur dans les conditions prévues par l'article 2 du règlement n° 857/84, sans un réaménagement du système, opéré grâce à de nouvelles dispositions communautaires [34].

39. De plus, le contenu précis de la position que l'institution communautaire compétente a finalement adoptée ultérieurement en exerçant ce pouvoir d'appréciation est sans incidence sur l'absence de possibilité pour la Cour de se substituer au Conseil et aux autres institutions communautaires. La thèse contraire, outre qu'elle irait manifestement à l'encontre du principe de la non-rétroactivité des règlements communautaires, serait, en l'espèce, aussi inefficace. Il ne faut pas oublier que les difficultés techniques liées à la réglementation de la question du cumul de la quantité de référence initiale et de la quantité de référence spécifique dans le chef du même producteur ne sont pas réglées complètement par le règlement n° 2055/93, dont l'article 1er, paragraphe 1, dernier tiret, indique que le producteur qui dispose déjà d'une quantité de référence initiale, comme dans le cas de M. Schlebusch, peut recevoir une quantité de référence spécifique à condition qu'il établisse, à l'appui de sa demande, «au regard de critères à déterminer», qu'il est en mesure d'augmenter sa production dans son exploitation à concurrence de la quantité de référence spécifique demandée. Ces critères n'ont pas été non plus fixés précisément par le règlement n° 2562/93 (précité), puisqu'il résulte clairement de l'article 4 de ce dernier que les États membres peuvent adopter des critères venant en sus

32 — Voir nos conclusions dans l'affaire Nijhuis (arrêt du 20 avril 1999, C-360/97, Rec. p. I-1919, point 49).

33 — Déjà citée à la note 27.

34 — Sur les difficultés techniques que présente la réglementation des quotas laitiers, voir conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire Ecroyd (déjà citée à la note 27, points 76 à 87).

de ceux fixés à l'article 2 de ce même règlement. En d'autres termes, l'application des dispositions du règlement n° 2055/93 au cas de M. Schlebusch ne pourrait permettre de régler de manière concrète et définitive la situation de ce dernier, parce que la solution à adopter dépend de l'éventuel exercice de leur pouvoir d'appréciation par les États membres. À cet égard, il y a lieu de signaler que, même dans le cas où ce pouvoir a été exercé et où des critères permettant de constater l'augmentation de la production, tels que prévus aux articles 2 et 4 du règlement n° 2562/93, ont été définis, il serait hasardeux d'affirmer, dans le cadre du droit transitoire, que l'on doit faire application du résultat de l'exercice de ce pouvoir d'appréciation pour régler la situation créée par la décision administrative d'octobre 1991 qui a attribué une quantité de référence spécifique provisoire à M. Schlebusch.

b) Sur la détermination du régime légal applicable à la situation de M. Schlebusch

40. Partant du cadre légal en vigueur à l'époque des faits de l'affaire au principal, tant le juge national que les parties qui ont déposé des observations écrites, la Commission et M. Schlebusch, tentent, en certains points de leur raisonnement, de régler, en interprétant les dispositions existantes, le problème du cumul des deux quantités de référence dans l'exploitation de M. Schlebusch, sans toujours faire référence au règlement n° 2055/93, qui est postérieur. Cependant, cette tentative paraît reposer sur une base erronée, soit parce que, en substance, elle n'évite pas le retour à la problématique de l'application rétroactive déguisée du règlement en question, soit parce qu'elle est directement contraire aux conclusions de la jurisprudence Ecroyd [35].

41. La juridiction de renvoi et la Commission estiment, d'une part, que le libellé du règlement n° 857/84 n'interdit pas de céder temporairement la quantité de référence initiale à une autre exploitation, au titre de l'article 5 quater, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13), après l'attribution d'une quantité de référence spécifique [36] et, d'autre part, que le libellé de l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91 et repris à l'article 4, paragraphe 3, première phase, du règlement n° 3950/92, exige que le producteur ait «repris» la production laitière au cours d'une certaine période et qu'il prouve que c'est à juste titre qu'il croit pouvoir poursuivre la production de lait après l'expiration de la période de non-commercialisation. Toutefois, le juge national et la Commission soutiennent que l'article précité doit s'interpréter en fonction de son objectif, c'est-à-dire en ce sens que les producteurs qui se trouvent dans la même situation que M. Schlebusch doivent prouver que, après l'attribution de la quan-

35 — Déjà citée à la note 27.

36 — Comme la Commission le signale, le cas où le producteur a donné sa quantité de référence initiale en location avant l'attribution d'une quantité de référence spécifique n'est pas comparable avec celui faisant l'objet de l'affaire au principal, si bien qu'il n'est pas nécessaire de l'examiner dans le cadre de la présente procédure.

tité de référence spécifique, ils ont augmenté d'autant leur production de lait et qu'ils n'ont pas considéré simplement l'attribution de la quantité de référence spécifique comme une occasion d'exploiter d'une autre manière leurs nouvelles capacités de production ou de les laisser complètement inexploitées, en cessant de livrer leurs quantités de référence initiales ou en les transférant à une autre exploitation qui en fera un usage temporaire [37].

42. Il est évident qu'à la détermination de l'objectif de la disposition dont la présente affaire requiert l'interprétation est sous-jacente la volonté de régler les conséquences de l'arrêt Wehrs, dans des cas semblables à celui de M. Schlebusch, grâce à l'interprétation des règles communautaires préexistantes, interprétation qui, en substance, s'inspire de l'esprit de la réglementation ultérieure introduite par le règlement n° 2055/93. Abstraction faite des problèmes posés par la rétroactivité illégitime et l'application inefficace du règlement en question, qui résultent de cette interprétation et qui ont été examinés ci-dessus, nous pensons que l'adoption d'une telle solution par la Cour irait à l'encontre des conclusions de la jurisprudence Ecroyd. Plus précisément, comme nous l'avons déjà indiqué, dès lors que, dans l'arrêt Wehrs, la Cour a jugé la règle anticumul invalide,

37 — La juridiction de renvoi formule l'opinion que l'objectif est précisément de garantir que les quantités (de référence de livraison) spécifiques attribuées soient effectivement produites par le producteur bénéficiaire. Celui-ci ne peut donc pas tirer profit de la quantité de référence spécifique attribuée en la vendant ou en l'utilisant d'une quelque autre manière, mais seulement pour produire lui-même du lait. C'est, en outre, dans ce but que l'article 3 bis, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 interdit expressément la cession temporaire de la quantité de référence spécifique au titre de l'article 5 quater, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 804/68.
Selon la juridiction de renvoi, l'historique de l'adoption de l'article 3 bis, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 milite en faveur de la thèse selon laquelle une application de cette disposition conforme à son objectif veut qu'un producteur se trouvant dans une situation analogue à celle du demandeur doive, après l'attribution de la quantité de référence spécifique provisoire et au cours de la période de douze mois fixée par le règlement, augmenter sa production à concurrence de cette quantité. Le législateur a formulé cette disposition en ayant manifestement en vue les seuls producteurs de lait qui, avant l'adoption de la réglementation SLOM, ne disposaient d'aucune quantité de référence, qui considéraient que leur exclusion définitive de la production laitière portait atteinte à leurs droits fondamentaux et qui, après le recours qu'ils ont introduit devant la Cour de justice et le succès de celui-ci, ont amené le législateur à substituer la réglementation SLOM à celle relative aux prélèvements. Le législateur n'était donc pas en mesure de réglementer expressément les demandes des producteurs qui disposaient déjà d'une quantité de référence initiale, parce que cette catégorie de producteurs n'a été prise en considération pour la première fois dans la réglementation SLOM qu'à la suite de l'arrêt Wehrs (précité) et avec l'adoption du règlement n° 2055/93 (SLOM III). En conséquence, cette catégorie de producteurs ne peut, en principe, profiter de l'attribution d'une quantité de référence spécifique au titre des règlements SLOM I et SLOM II, même à l'époque où le règlement n° 3950/92 (précité) a été adopté. Si, en revanche, on ne subordonne pas l'attribution définitive du quota laitier concerné à l'augmentation de leur production, eu égard à leur ferme intention d'utiliser la possibilité, dont ils étaient privés jusque-là, de reprendre (en l'accroissant) la production laitière en exemption de prélèvement, cette catégorie de producteurs peut se trouver dans une situation plus favorable que les producteurs qui étaient jusque-là totalement exclus de la production laitière en exemption de prélèvement et dont le législateur a manifestement visé la situation en rédigeant l'article 3 bis, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 et l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 3950/92, ainsi qu'il ressort de la chronologie desdits règlements.
Selon la Commission, les régimes SLOM I, SLOM II et SLOM III ont pour objectif de faire en sorte que les producteurs de lait qui avaient pris un engagement de non-commercialisation ou de reconversion au titre du règlement n° 1078/77 puissent exercer leur ancienne activité professionnelle dans le cadre du nouveau régime des quotas laitiers. À cet égard, il ressort de l'arrêt Von Deetzen (déjà cité à la note 7) que les conditions liées à l'attribution d'une quantité de référence spécifique doivent empêcher ces producteurs de retirer de cette attribution un avantage purement financier, en se prévalant de la valeur marchande que les quantités de référence ont entre-temps acquise. Selon la Commission, cet objectif est confirmé tant par le sixième considérant du règlement n° 764/89 que par le huitième considérant du règlement n° 1639/91. L'article 3 bis, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement n° 857/84, qui comporte l'interdiction de mettre en location une quantité de référence spécifique provisoire, poursuit le même objectif. La Commission considère donc que, d'un point de vue économique, il n'existe pas de distinction entre la location d'une quantité de référence spécifique provisoire et celle d'une quantité de référence initiale dont un producteur disposait déjà, parce que, dans chaque cas, il retirera un avantage purement financier, en ne livrant qu'une partie de la quantité de référence globale qui lui a été attribuée. Cette interprétation conduit à ne pas traiter les producteurs qui se trouvent dans une situation analogue à celle du demandeur au principal de la même façon que les producteurs qui ne disposent que d'une quantité de référence initiale. Cependant, ce traitement différent est objectivement justifié et ne viole pas le principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3, du traité CE (devenu, après modification, article 34, paragraphe 2, CE).

seul le Conseil pouvait et devait [38] procéder à l'adoption d'une nouvelle législation communautaire pour remédier à l'invalidité constatée. En conséquence, avant l'adoption du règlement n° 2055/93, ni les autorités nationales compétentes ni la Cour ne pouvaient prévoir les conditions et limites précises auxquelles ce règlement soumettrait l'attribution des quotas.

43. Il en va de même des affirmations de M. Schlebusch. Ce dernier, après avoir exclu que le régime SLOM III puisse s'appliquer à son cas, interprète les régimes SLOM I et SLOM II en ce sens qu'ils permettent de donner en location la quantité de référence initiale lorsqu'elle coexiste avec une telle quantité de référence spécifique et limitent l'obligation de livrer du lait à concurrence de cette dernière [39]. Comme le juge national l'indique à juste titre, au raisonnement de M. Schlebusch, qui, dans ses lignes générales, est repris dans la réponse qu'il a faite à la question écrite de la Cour relative à l'existence ou non d'une exploitation unique, est sous-jacente l'interprétation selon laquelle, au moment de l'attribution de la quantité de référence spécifique, le producteur en question ne gérait pas une exploitation unique, mais

38 — Quant à l'obligation pour les institutions communautaires compétentes d'adopter les mesures nécessaires à l'exécution d'une décision préjudicielle constatant l'invalidité d'un acte de l'autorité communautaire, voir, à titre indicatif, arrêt du 29 juin 1988, Van Landschoot (300/86, Rec. p. 3443, point 22). Voir aussi les conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire Ecroyd (déjà citée à la note 27, points 85 et suiv.).

39 — M. Schlebusch indique que ni le régime SLOM I ni le régime SLOM II ne comportent de disposition imposant aux producteurs qui ont obtenu une quantité de référence spécifique provisoire de poursuivre la production et de livrer eux-mêmes la quantité de référence initiale. En revanche, en raison de la règle anticumul, ces producteurs étaient privés de quotas initiaux. En conséquence, la question préjudicielle concerne un producteur SLOM III et ne peut s'appliquer au cas de M. Schlebusch.
M. Schlebusch soutient aussi que le Finanzgericht et le HZA ont ignoré la nature juridique des contrats de location annuels autorisés par l'article 7 bis de la Milchgarantiemengen-Verordnung (MGVO, règlement concernant la garantie des quantités de lait), tel qu'il était en vigueur à la date du 24 avril 1991. Selon M. Schlebusch, dans le cadre d'un tel contrat, le producteur conserve son statut, alors que la quantité de référence est livrée par le locataire; le droit d'effectuer des livraisons revient au producteur à la fin de chaque campagne laitière.
M. Schlebusch fait aussi référence au principe de l'égalité de traitement. Toute discrimination entre les producteurs qui donnaient leurs quantités de référence initiales en location avant de solliciter l'attribution d'une quantité de référence spécifique et ceux qui concluaient des contrats de location après l'attribution d'une quantité de référence spécifique provisoire serait interdite. L'autorisation de location implique des droits d'option au bénéfice du locataire, tant que l'État membre intéressé autorisait ces contrats. Selon M. Schlebusch le principe constitutionnel de non-discrimination exclurait que l'on prive de la quantité de référence spécifique les producteurs SLOM III qui ont conclu un contrat de location de leur quantité de référence initiale après qu'un quota leur a été attribué en leur qualité de producteurs ayant souscrit un engagement de non-commercialisation, alors que les producteurs de cette catégorie qui utilisaient déjà cette possibilité précédemment pourraient conserver leur quantités de référence supplémentaires.
Enfin, M. Schlebusch soutient que, en subordonnant l'attribution des quantités de référence spécifiques à la condition que la production de lait et la livraison de la quantité de référence spécifique ait repris, le législateur visait exclusivement à empêcher les producteurs de lait d'utiliser les quotas comme un capital exploitable dans le cadre de contrats de location. En revanche, il n'avait pas l'intention de contribuer à une augmentation de la production de lait dans la Communauté. Cependant, selon M. Schlebusch, une telle augmentation serait nécessairement le résultat de l'obligation pour les producteurs de livrer personnellement tant la quantité de référence initiale que la quantité de référence spécifique.

que les deux quantités de référence différentes qu'il a obtenues correspondaient, en réalité, à deux parties de son exploitation, lesquelles sont présentées comme pouvant être distinguées tant dans les faits que sur le plan juridique: d'une part, la partie correspondant à l'exploitation initiale, en considération de laquelle la quantité de référence initiale a été attribuée conformément aux dispositions de l'article 2 du règlement n° 857/84, et, d'autre part, la partie de l'exploitation qui correspond aux superficies que son oncle lui a données en location et pour laquelle il avait souscrit un engagement de non-commercialisation, ce qui a justifié l'attribution de la quantité de référence spécifique. M. Schlebusch, en scindant en deux parties les possibilités de production de son exploitation et, par conséquent, en scindant d'une certaine manière l'exploitation elle-même, tente d'imputer les quantités de lait produites sur la quantité de référence de livraison spécifique, sa quantité de référence initiale ayant été cédée à une autre exploitation, et de considérer que c'est légalement qu'il s'est abstenu de livrer lui-même cette dernière quantité.

44. Le raisonnement de M. Schlebusch pourrait être à l'origine d'une vaste problématique concernant la manière appropriée de régler le cumul d'une quantité de référence initiale et d'une quantité de référence spécifique, surle plan du sens qu'il convient de donner à la notion d'« exploitation » [40]. Cependant, une telle problématique serait fondée sur la même prémisse erronée que les interprétations proposées par le juge de renvoi et par la Commission. De plus, le fait que les dispositions finalement adoptées par le règlement n° 2055/93 paraissent contraires au raisonnement de M. Schlebusch ne pourrait conduire à conclure que ce raisonnement est moins correct que celui de la Commission, qui est en harmonie avec les dispositions du règlement précité. Dès lors que seul le législateur communautaire est compétent pour adopter originairement la réglementation concernée et que nul ne peut se substituer à lui dans l'exercice de cette compétence, toute autre interprétation, qui ne prend pas pour base cette intervention réglementaire du législateur communautaire, est arbitraire et doit être écartée, qu'elle soit ou non en harmonie avec l'expression ultérieure de la volonté du législateur communautaire.

45. En dernière analyse, de l'impossibilité pour l'interprète de la disposition que

40 — Par exemple, le HZA, comme il indique dans la réponse qu'il a faite à la question écrite de la Cour relative à l'existence ou non d'une exploitation unique, considère que M. Schlebusch gérait une exploitation laitière unique. En outre, la juridiction de renvoi se demande si, du seul fait qu'une exploitation puisse produire du lait en exemption de prélèvement au titre de bases juridiques distinctes, on peut considérer que le quota de production qui repose sur l'une de ces deux bases juridiques peut être cédé à des tiers, ce qui suppose que l'on répartisse fictivement dans des catégories différentes la production laitière de cette unique exploitation. Enfin, en réponse à la question écrite de la Cour dont nous venons de parler, la Commission estime que, dans le cadre de l'application du règlement n° 3950/92, les unités de production exploitées par M. Schlebusch sur le sol allemand doivent être considérées comme une exploitation unique, indépendamment de leur situation matérielle et juridique. En outre, comme nous l'avons déjà indiqué, la Commission estime que, du point de vue économique, il n'existe pas de distinction entre la location d'une quantité de référence spécifique provisoire et celle de la quantité de référence initiale dont un producteur disposait déjà, parce que, dans chaque cas, il bénéficiera d'un avantage purement financier en ne livrant qu'une partie de la quantité de référence globale qui lui a été attribuée.

concerne la présente question préjudicielle de se substituer au législateur communautaire ou d'anticiper sur son intervention, il résulte que cet interprète ne peut échapper à une interprétation littérale et systématique de la disposition en question, interprétation qui, du fait de sa clarté, prime en l'espèce toute approche téléologique. En d'autres termes, le contenu sémantique de la disposition de l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, disposition reprise à l'article 4, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 3950/92, ne peut se comprendre qu'en relation avec la règle anticumul. Pour l'époque où ont eu lieu les faits de l'affaire au principal, toute autre approche paraît constituer une proposition de lege ferenda, éventuellement logique, mais légalement arbitraire.

46. Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question préjudicielle déférée par le Bundesfinanzhof que la disposition de l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1639/91, disposition reprise à l'article 4, paragraphe 3, première phrase, du règlement n° 3950/92, signifie qu'elle n'est pas applicable au cas d'un producteur qui se trouve dans une situation analogue à celle de M. Schlebusch, c'est-à-dire qui dispose déjà d'une quantité de référence initiale au titre de l'article 2 et/ou de l'article 6 du règlement n° 857/84.

47. Nous reconnaissons que, à première vue, cette thèse ne paraît pas absolument satisfaisante. Elle donne l'impression que, en pratique, la situation juridique des producteurs pouvant se trouver dans une situation analogue à celle de M. Schlebusch n'est pas réglée par le droit communautaire, alors que la décision administrative nationale qui leur a attribué une quantité de référence spécifique à titre provisoire, même si elle est devenue définitive, perd la signification pratique qu'attendaient ces producteurs.

48. Toutefois, il s'agit simplement d'une impression, qui ne devrait pas conduire à contester l'exactitude et l'opportunité de la thèse développée ci-dessus. Diverses raisons, que nous exposerons ci-après, plaident en faveur de cette conclusion.

49. Premièrement, la situation dans laquelle se trouve M. Schlebusch présente une particularité remarquable, qui est due tant aux défauts qu'aux modifications successives du droit communautaire qu'à l'illégalité originaire manifeste de l'acte ayant attribué la quantité de référence spécifique provisoire. Ce producteur a obtenu l'attribution d'une quantité de référence spécifique provisoire grâce à une décision administrative nationale qui a été adoptée en l'absence de cadre légal communautaire régissant le cumul d'une quan-

tité de référence initiale et d'une quantité de référence spécifique. En raison de cette particularité, il peut difficilement exister, dans la pratique, beaucoup d'autres producteurs qui, dans les États membres de l'Union, se trouvent dans une situation analogue à celle de M. Schlebusch.

50. Deuxièmement, du point de vue du droit communautaire, il faut considérer que l'arrêt Wehrs n'a pas pour conséquence de rendre légale la décision administrative nationale attribuant la quantité de référence spécifique provisoire, décision qui est dès le départ illégale, en raison de l'incompétence de l'autorité qui l'a adoptée. Comme nous l'avons déjà souligné, dans l'arrêt Ecroyd, la Cour a refusé de reconnaître aux autorités nationales une compétence (compétence liée ou pouvoir discrétionnaire) leur permettant d'attribuer une telle quantité avant l'adoption d'autres dispositions communautaires remédiant à l'invalidité constatée de la règle anticumul. En conséquence, en vertu du droit communautaire, M. Schlebusch, même s'il avait en principe droit au cumul des quantités de référence, ne jouit d'aucun droit précis à l'égard des autorités nationales. Dans la mesure où il n'existait pas de cadre légal communautaire régissant ce cumul, il faut considérer que la décision administrative attribuant la quantité de référence spécifique provisoire ne l'a pas mis dans une situation digne d'être protégée par le droit communautaire, que ce soit sur la base des dispositions spécifiques des règlements communautaires relatifs aux quotas laitiers ou sur celle du principe général de la confiance légitime.

51. Quant à ce dernier principe, il y a lieu de signaler, en outre, que l'on pourrait très difficilement considérer qu'il s'est créé une situation où M. Schlebusch estime légitimement qu'il a droit, d'une part, à la quantité de référence spécifique qui lui a été attribuée à titre provisoire et, d'autre part, à la transformation de cette quantité en quantité définitive dans les conditions qu'il invoque, puisque la demande visant à l'obtention de cette quantité et l'attribution de cette dernière à titre provisoire (octobre 1991) sont manifestement antérieures à l'entrée en vigueur du règlement n° 2055/93 (1er août 1993), alors que la règle anticumul était applicable, et au prononcé de l'arrêt Wehrs, précité (3 décembre 1992), qui a déclaré cette règle invalide.

52. Troisièmement, si M. Schlebusch invoquait l'illégalité originaire de la décision administrative nationale précitée, due à l'incompétence de l'autorité qui l'a prise, et/ou le caractère définitif de cette dernière,

cela pourrait éventuellement lui conférer, à l'égard des autorités nationales, des droits lui permettant d'obtenir que ces dernières agissent, s'abstiennent d'agir ou le dédommagent, droits qui sont éventuellement consacrés par le droit national [41] et sur lesquels la Cour n'est pas compétente pour statuer. En revanche, dans le cadre du droit communautaire, il ne lui servirait à rien d'invoquer le caractère définitif de la décision administrative en question et la confiance légitime qui en découle pour lui vis-à-vis des autorités nationales. On ne peut déterminer la signification des règlements communautaires en les interprétant en fonction du contenu des actes administratifs d'exécution adoptés par les autorités nationales — a fortiori lorsque ces actes sont dès le départ contraires au droit communautaire — ni en fonction du contenu des règles nationales régissant les conditions dans lesquelles les actes administratifs nationaux deviennent définitifs. Comme la Cour l'a, d'ailleurs, indiqué au sujet des règles nationales relatives au retrait des actes des autorités administratives nationales, lorsqu'elles participent fonctionnellement à l'administration communautaire et, en particulier, à l'exécution des mesures relevant de la politique agricole commune, ces règles s'appliquent «sous réserve des limites qu'impose le droit communautaire» et «ne peuvent aboutir à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la mise en œuvre de la réglementation communautaire» [42].

53. Quatrièmement, le droit communautaire n'est pas dépourvu de dispositions susceptibles de s'appliquer à la situation de M. Schlebusch et des producteurs qui se trouvent dans la même situation que lui et ne peuvent plus être soumis au régime défini par le règlement n° 2055/93 [43]. En particulier, cette situation peut conférer des droits à réparation aux producteurs, dans le cas et dans la mesure où l'on juge qu'ils peuvent invoquer la responsabilité encourue par la Communauté à leur égard [44].

41 — D'une manière générale, lorsque M. Schlebusch affirme que l'acte administratif en question est désormais devenu définitif, il sous-entend manifestement que, conformément au droit allemand, cet acte ne peut plus faire l'objet d'un recours judiciaire ni être retiré, ce dont, en dernière analyse, le juge national est seul compétent pour juger, en examinant éventuellement si le producteur concerné et l'autorité administrative compétente étaient de bonne foi lorsque l'acte concerné a été adopté.

42 — Voir, à titre indicatif, arrêt du 12 mai 1998, Steff-Houlberg Export e.a. (C-366/95, Rec. p. I-2661, points 14 et 15).

43 — Il y a lieu de signaler, à cet égard, que, en vertu de l'article 7 du règlement n° 2055/93, les producteurs intéressés devaient introduire leur demande d'attribution d'une quantité de référence spécifique avant le 1er novembre 1993.

44 — L'analyse du point de savoir dans quelles conditions et dans quelle mesure la Communauté encourt une responsabilité à l'égard de M. Schlebusch et lui est redevable d'un dédommagement sort des limites de la présente affaire. Nous nous bornerons à signaler qu'une telle obligation de réparation a déjà été reconnue, du moins en ce qui concerne les producteurs qui, d'une manière générale, avaient subi un préjudice du fait des modifications incessantes de la législation communautaire et, en particulier, ceux qui n'avaient pu, en aucune manière, obtenir une quantité de référence spécifique en raison de la règle anticumul. Voir, à titre indicatif, l'arrêt du 19 mai 1992, Mulder e.a./Conseil et Commission (C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061); la communication 92/C 198/04 du Conseil et de la Commission, du 5 août 1992 (JO C 198, p. 4), et le règlement (CEE) n° 2187/93 du Conseil, du 22 juillet 1993, prévoyant l'offre d'une indemnisation à certains producteurs de lait ou de produits laitiers qui ont été empêchés temporairement d'exercer leur activité (JO L 196, p. 6).

V — Conclusion

54. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la question préjudicielle déférée par le Bundesfinanzhof dans les termes suivants:

«La disposition de l'article 3 bis, paragraphe 3, première phrase, 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, disposition qui a été reprise à l'article 4, paragraphe 3, première phrase, du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, signifie qu'elle ne s'applique pas au cas de producteurs de lait qui se trouvent dans une situation analogue à celle du producteur en cause dans l'affaire au principal.»