ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
28 janvier 1999 *

Dans l'affaire C-181/96,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Georg Wilkens

et

Landwirtschaftskammer Hannover,

en présence de: **Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 *quater* du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), dans sa version résultant du règlement (CEE) n° 1639/91 du Conseil, du 13 juin 1991 (JO L 150, p. 35),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. G. Hirsch (rapporteur), président de chambre, G. F. Mancini et R. Schintgen, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. Wilkens, par Me Frank Schulze, avocat à Münster,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par M. Jan-Peter Hix, membre du service juridique, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Klaus-Dieter Borchardt, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Wilkens, représenté par Me Mechtild Düsing, avocat à Münster, du Conseil, représenté par M. Jan-Peter Hix, et de la Commission, représentée par M. Klaus-Dieter Borchardt, à l'audience du 18 juin 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 septembre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 21 mars 1996, parvenu à la Cour le 29 mai suivant, le Bundesverwaltungsgericht a posé, en application de l'article 177 du traité CE, deux questions relatives à l'interprétation et à la validité de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 *quater* du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), dans sa version résultant du règlement (CEE) n° 1639/91 du Conseil, du 13 juin 1991 (JO L 150, p. 35, ci-après le « règlement n° 857/84 »).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M. Wilkens, producteur de lait, à la Landwirtschaftskammer Hannover (ci-après la « chambre d'agriculture de Hanovre ») au sujet d'une annulation, avec effet rétroactif, d'une décision d'attribution provisoire d'une quantité de référence spécifique à la suite du retrait de la prime de reconversion, dont avait bénéficié le demandeur au principal au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1).

3 En raison d'une situation caractérisée par une production excédentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, régi par le 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), le Conseil a adopté, le 17 mai 1977, le règlement n° 1078/77 dans le but d'encourager les agriculteurs à cesser la production laitière.

4 En vertu de ce règlement, tout exploitant agricole qui s'engageait, pour une période de cinq ans, à ne pas commercialiser du lait ni des produits laitiers ou qui s'engageait, pour une période de quatre ans, à reconvertir son troupeau bovin à orientation laitière vers la production de viande pouvait obtenir une prime de non-commercialisation ou de reconversion. L'engagement écrit du producteur portait sur l'obligation de ne pas commercialiser du lait ni des produits laitiers ainsi que sur d'autres obligations complémentaires découlant du régime de non-commercialisation.

5 Pour garantir une application aussi uniforme que possible de ce régime, la Commission a adopté le règlement (CEE) n° 1307/77, du 15 juin 1977, relatif aux modalités d'application du régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 150, p. 24).

6 En 1984, eu égard à la persistance d'un déséquilibre entre l'offre et la demande dans le secteur laitier, un régime de prélèvement supplémentaire a été institué par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement n° 804/68 (JO L 90, p. 10), et par le règlement n° 857/84. Selon l'article 5 quater du règlement n° 804/68, un prélèvement supplémentaire est dû pour des quantités de lait qui dépassent une quantité de référence à déterminer soit d'après la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par un producteur, soit d'après la même quantité achetée par un acheteur, pendant une année de référence. En Allemagne, c'est le producteur qui est redevable du prélèvement.

7 Les producteurs qui avaient contracté, en application du règlement n° 1078/77, un engagement de non-commercialisation ou de reconversion couvrant l'année de

référence ne pouvaient pas obtenir une quantité de référence dans le cadre du régime relatif au prélèvement supplémentaire, tel qu'initialement conçu, du fait qu'ils n'avaient pas eu de production laitière pendant ladite année de référence.

8 A la suite des arrêts du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), et Von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989, modifiant le règlement n° 857/84 (JO L 84, p. 2), a inséré un nouvel article 3 bis dans le règlement n° 857/84 prévoyant, sous certaines conditions, qu'une quantité de référence spécifique serait octroyée à cette catégorie de producteurs.

9 A la suite des arrêts du 11 décembre 1990, Spagl (C-189/89, Rec. p. I-4539), et Pastätter (C-217/89, Rec. p. I-4585), le paragraphe 2 de l'article 3 bis du règlement n° 857/84 a été modifié par le règlement n° 1639/91. L'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84, prévoit ainsi:

« 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...

...

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

10 Par décision du 30 juin 1981, la chambre d'agriculture de Hanovre a accordé au demandeur au principal une prime pour la reconversion de son cheptel bovin à orientation laitière vers l'élevage des bêtes de boucherie.

11 En 1983, après vérification et constatation d'irrégularités dans l'abattage des vaches laitières, le Bezirksregierung Hannover (gouvernement de l'arrondissement de Hanovre) a annulé la décision d'octroi de la prime de reconversion à M. Wilkens et a demandé, en même temps, le remboursement de la première tranche de celle-ci, majorée des intérêts.

12 Le recours introduit par le demandeur au principal contre cette décision a été rejeté par jugement du Verwaltungsgericht Hannover du 11 septembre 1985, de même que l'appel dirigé contre ce jugement, par arrêt de l'Oberverwaltungsgericht Lüneburg en date du 26 avril 1990. Les deux décisions ont acquis force de chose jugée.

13 En juin 1989, le demandeur au principal a sollicité une quantité de référence spécifique provisoire afin de reprendre la production laitière. La chambre d'agriculture de Hanovre a attesté que les conditions légales étaient réunies pour l'octroi d'une telle quantité de référence spécifique, mais s'est réservé le droit de rétracter son attestation au cas où la procédure, alors pendante devant l'Oberverwaltungsgericht Lüneburg, conduirait à une réduction de la prime ou de la quantité de lait retenue pour le calcul de cette prime.

14 Après l'arrêt de l'Oberverwaltungsgericht Lüneburg du 26 avril 1990 ayant confirmé la décision de retrait de la prime de conversion, la chambre d'agriculture de Hanovre a donc, par décision du 13 juillet 1992, rétracté ladite attestation. Dans ces conditions, aucune quantité de référence spécifique ne pouvait être attribuée à M. Wilkens.

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

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

17 Ayant des doutes sur l'interprétation de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84, notamment en ce qui concerne les termes « en exécution de l'engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 », ainsi que sur la validité de cette disposition, en raison du fait que le retrait de la prime et le refus d'octroi d'une quantité de référence spécifique risquent de constituer une double sanction, le Bundesverwaltungsgericht a sursis à statuer et a posé à la Cour les deux questions suivantes:

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

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

18 Par ces deux questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du

règlement n° 857/84 doit être interprété en ce sens qu'un producteur de lait s'étant vu retirer le droit à la prime de non-commercialisation ou de reconversion octroyée au titre du règlement n° 1078/77, en raison d'un prétendu non-respect de son engagement de ne pas commercialiser du lait ni des produits laitiers durant une période de cinq années, peut recevoir une quantité de référence spécifique et si, en cas de réponse négative, ce refus d'une quantité de référence spécifique est compatible avec les principes de la confiance légitime et de proportionnalité.

19 A titre liminaire, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour selon laquelle un texte du droit communautaire dérivé doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec les dispositions du traité et les principes généraux du droit communautaire et, en ce qui concerne notamment l'article 3 bis du règlement n° 857/84, plus particulièrement avec le principe de la confiance légitime (arrêt du 27 janvier 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223, point 9).

20 S'agissant de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84, aucune interprétation claire et dénuée d'équivoque ne saurait être inférée du texte de cette disposition. En effet, la condition de l'achèvement de la période de reconversion « ... en exécution de l'engagement au titre du règlement (CEE) n° 1078/77... » peut être comprise, d'une part, dans le sens que le producteur concerné doit avoir respecté les différentes obligations découlant de l'engagement contracté au titre du régime de reconversion, ou bien, d'autre part, dans le sens que le droit à une quantité de référence spécifique est conféré au producteur du seul fait que la période d'engagement est parvenue à son terme.

21 En ce qui concerne la finalité du régime des primes et des quantités de référence spécifiques, tant le régime institué par le règlement n° 1078/77 que le régime du prélèvement supplémentaire fixé par le règlement n° 857/84 tentent de réduire les excédents de lait et de produits laitiers et de rétablir l'équilibre sur le marché du lait

en incitant les agriculteurs à renoncer à la commercialisation du lait et des produits laitiers pendant une période déterminée (voir, à propos du régime des primes, les arrêts du 22 septembre 1988, Jensen, 199/87, Rec. p. 5045, point 30, et du 6 juin 1996, Ecroyd, C-127/94, Rec. p. I-2731, point 47).

22 En revanche, l'article 3 bis du règlement n° 857/84, inséré par le règlement n° 764/89 à la suite des arrêts Mulder et Von Deetzen, précités, ne correspond pas à cette finalité. En permettant aux producteurs qui ont pris un engagement au titre du règlement n° 1078/77 de reprendre leur production sous le régime du prélèvement supplémentaire, cette disposition ne contribue pas, en effet, à une diminution de la production de lait.

23 Toutefois, le retour de cette catégorie de producteurs à la production de lait n'est prévu que dans la mesure où leur exclusion a porté atteinte à leur confiance légitime de pouvoir reprendre les livraisons à la fin de leur engagement de non-commercialisation ou de reconversion (voir arrêts Mulder et Von Deetzen, précités, points 26 et 15, respectivement).

24 Il ressort, en outre, de la jurisprudence de la Cour que seul le producteur qui a été incité, par le régime institué par le règlement n° 1078/77, à suspendre, pendant une période limitée, la commercialisation de lait dans l'intérêt général, et qui, de ce fait, n'a pas procédé à des livraisons pendant la durée de son engagement, peut invoquer la protection de sa confiance légitime pour prétendre à l'octroi d'une quantité de référence spécifique en vertu de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84 (voir arrêts Mulder et Von Deetzen, précités, points 24 et 13, respectivement).

25 Si la non-commercialisation est ainsi une condition essentielle de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84, pour pouvoir prétendre à une quantité de référence spécifique, elle constitue également le critère essentiel pour

l'octroi de la prime de reconversion et le respect effectif de l'engagement pris répond tant au critère qu'à l'objectif du régime institué par le règlement n° 1078/77 (arrêt Ecroyd, précité, points 48 et 49).

26 Par conséquent, la violation de l'obligation de non-commercialisation du lait et des produits laitiers pendant la période d'engagement entraîne, d'une part, la perte de la prime octroyée au titre du règlement n° 1078/77 (arrêt Jensen, précité, points 27 et 30) et exclut, d'autre part, l'attribution d'une quantité de référence spécifique en vertu de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84.

27 Toutefois, la perte de la prime n'est pas toujours due à la violation de la seule obligation de non-commercialisation pendant la période de reconversion. En effet, en tant qu'il vise à garantir l'application effective du régime des primes, le retrait de celles-ci peut avoir sa cause non seulement dans un manquement à l'obligation de ne pas commercialiser du lait ni des produits laitiers, mais également dans une inexécution d'autres obligations découlant de l'engagement pris au titre de ce régime (arrêts précités Jensen, point 30, et Ecroyd, point 50).

28 La violation d'une ou de plusieurs de ces autres obligations, se rattachant au régime de non-commercialisation ou de reconversion, qui a pour conséquence la perte de la prime, ne saurait pourtant affecter le droit d'un producteur à l'attribution d'une quantité de référence spécifique en vertu de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84.

29 En effet, si tel était le cas, un producteur de lait serait privé de la possibilité de se voir attribuer une quantité de référence spécifique même lorsqu'il a effectivement suspendu la commercialisation de lait et de produits laitiers, contribuant ainsi, dans l'intérêt général, à ce que l'objectif du régime de primes, à savoir la réduction des excédents, soit atteint.

30 Or, une telle exclusion à raison de la perte du droit à la prime, consécutive à la violation d'une ou de plusieurs de ces autres obligations, serait incompatible avec la finalité du régime de l'article 3 bis du règlement n° 857/84. En effet, ce dernier a pour seul but de permettre à un producteur de reprendre ses livraisons pour autant qu'il peut légitimement s'y attendre parce qu'il a effectivement suspendu sa production au titre du régime de non-commercialisation ou de reconversion.

31 Par conséquent, un producteur conserve le droit à une quantité de référence spécifique lorsque, malgré la violation de l'une ou de plusieurs des autres obligations afférentes au régime de non-commercialisation ou de reconversion, entraînant la perte de la prime, l'objectif du régime institué par le règlement n° 1078/77 a été atteint.

32 En l'occurrence, s'agissant de la nature de l'obligation ou des obligations au respect desquelles le demandeur au principal a manqué, le Conseil et la Commission ont relevé une contradiction dans les faits entre, d'une part, l'arrêt du 26 avril 1990, par lequel l'Oberverwaltungsgericht Lüneburg a clos le litige relatif au retrait de la décision d'octroi de la prime, et, d'autre part, l'ordonnance de la juridiction de renvoi.

33 A cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 177 du traité, fondé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, celle-ci est uniquement habilitée à se prononcer sur l'interprétation ou la validité d'un texte communautaire, à partir des faits qui lui sont indiqués par la juridiction nationale (voir, notamment, arrêts du 2 juin 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Rec. p. I-2305, point 16, et du 1er décembre 1998, Levez, C-326/96, Rec. p. I-7835, point 26).

34 Dans ce cadre, il n'appartient pas à la Cour mais à la juridiction de renvoi d'établir les faits qui ont donné lieu au litige et d'en tirer les conséquences pour la décision qu'elle est appelée à rendre (voir arrêts du 29 avril 1982, Pabst & Richarz, 17/81, Rec. p. 1331, point 12, et AC-ATEL Electronics Vertriebs, précité, point 17).

35 Dès lors, il incombe à la juridiction de renvoi d'apprécier quelles sont les obligations découlant du régime de non-commercialisation et de reconversion que le demandeur au principal a effectivement méconnues.

36 Dans l'éventualité où seulement une partie du lait est commercialisée, en violation de l'engagement contracté au titre du règlement n° 1078/77, il convient de relever qu'un producteur conserve le droit à l'attribution d'une quantité de référence spécifique en vertu de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84 pour autant qu'il peut se prévaloir de sa confiance légitime, c'est-à-dire dans la mesure seulement où il a respecté son engagement de ne pas commercialiser du lait ni des produits laitiers, contribuant ainsi à ce que l'objectif du programme de non-commercialisation et de reconversion soit atteint.

37 Ainsi, à la différence du régime des primes de reconversion dans lequel un manquement, même partiel, à l'engagement pris rend injustifiés et dépourvus de base légale l'octroi et le maintien de la prime (arrêt Jensen, précité, point 30), un manquement partiel à l'engagement de non-commercialisation n'entraîne l'exclusion d'un producteur de lait de l'attribution d'une quantité de référence spécifique qu'à due concurrence du manquement. Dès lors, dans la mesure où il a respecté son engagement de non-commercialisation, le producteur peut prétendre à une quantité de référence spécifique.

38 Comme l'a relevé M. l'avocat général au point 46 de ses conclusions, un tel refus partiel d'octroi d'une quantité de référence spécifique, correspondant à un manquement partiel à l'engagement de suspendre la commercialisation de lait et de produits laitiers, ne peut être considéré comme une sanction. Il n'est que la

conséquence logique du régime des quantités de référence spécifiques qui n'accorde le bénéfice d'une telle quantité que pour autant que le producteur peut légitimement s'y attendre.

39 Par conséquent, l'argument du demandeur au principal qui prétend être victime d'une double sanction, à raison de la demande de remboursement de la prime et du refus de l'octroi d'une quantité de référence spécifique, ne saurait être retenu.

40 Il convient de noter, enfin, que cette interprétation de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84 est également conforme au principe de proportionnalité. En effet, l'évaluation — et la perte éventuelle — de la quantité de référence spécifique, en fonction de la quantité de lait commercialisée en violation de l'engagement pris par le producteur, n'apparaît pas manifestement inappropriée à l'objectif de la disposition en cause qui est de permettre aux exploitants ayant suspendu la commercialisation en application d'un tel engagement de reprendre leur production. Aussi, dans la mesure où la diminution de la quantité spécifique de référence est strictement proportionnée à l'ampleur de la méconnaissance dudit engagement, elle ne saurait être regardée comme susceptible de porter atteinte à l'objectif susmentionné.

41 Eu égard au fait que l'interprétation ainsi donnée à l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84 repose sur le respect des principes de la confiance légitime et de proportionnalité, il n'y a plus lieu d'examiner le point de savoir si le refus d'octroi d'une quantité de référence spécifique est compatible avec ces principes.

42 Il résulte dès lors de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du

règlement n° 857/84 doit être interprété en ce sens qu'un producteur s'étant vu retirer, en raison d'un prétendu non-respect de son engagement de ne pas commercialiser du lait ni des produits laitiers, le droit à la prime de non-commercialisation ou de reconversion octroyée au titre du règlement n° 1078/77 reçoit une quantité de référence spécifique à due proportion du respect et de l'exécution dudit engagement.

Sur les dépens

43 Les frais exposés par le Conseil et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance du 21 mars 1996, dit pour droit:

L'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 *quater* du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers, dans sa version résultant du règlement (CEE)

n° 1639/91 du Conseil, du 13 juin 1991, doit être interprété en ce sens qu'un producteur s'étant vu retirer, en raison d'un prétendu non-respect de son engagement de ne pas commercialiser du lait ni des produits laitiers, le droit à la prime de non-commercialisation ou de reconversion octroyée au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière, reçoit une quantité de référence spécifique à due proportion du respect et de l'exécution dudit engagement.

Hirsch Mancini Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 janvier 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

G. Hirsch