

ment de reconversion pris au titre du règlement n° 1078/77 ne peut être regardé comme un producteur gérant encore la même exploitation que celle qu'il gérait au moment de l'agrément de sa demande d'octroi de la prime de reconversion, de sorte qu'il perd le droit à l'attribution d'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° 764/89.

L'exclusion de ces agriculteurs ne fait que tirer les conséquences des dispositions de l'article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, sous b), du règlement n° 857/84 modifié, qui subordonnent l'octroi d'une quantité de référence à la condition que le producteur établisse qu'il est en mesure de produire sur son exploitation jusqu'à hauteur de la quantité de référence demandée, et ne porte pas atteinte au prin-

cipe de protection de la confiance légitime, puisque les agriculteurs ayant, à l'issue de leur période de reconversion, abandonné l'activité de producteur laitier en donnant à bail leur exploitation ne pouvaient pas légitimement s'attendre à ce qu'une organisation commune de marché leur confère un avantage commercial, tel que l'attribution d'une quantité de référence, ne provenant pas de leur activité professionnelle. L'exclusion ne saurait par ailleurs être qualifiée de discriminatoire, dans la mesure où la différence de traitement entre les agriculteurs ayant donné à bail leur exploitation avant la modification apportée au règlement n° 857/84 et ceux ayant encore eu la qualité d'exploitant lorsqu'elle est intervenue est objectivement justifiée par la nécessité d'empêcher que l'attribution d'une quantité de référence ne soit demandée dans le seul but d'en retirer un avantage purement financier sans que l'intéressé ait l'intention réelle de reprendre la commercialisation de lait.

RAPPORT D'AUDIENCE

présenté dans l'affaire C-236/90 *

I — Faits et procédure

1. La réglementation communautaire applicable

sation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10), a institué un « prélèvement supplémentaire » perçu sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité de référence à déterminer.

a) Le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organi-

b) Les règles générales d'application du prélèvement supplémentaire ont été fixées par le règlement (CEE) n° 857/84 du

* Langue de procédure: l'allemand.

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). Ce règlement détermine notamment la quantité de référence visée dans le règlement de base n° 856/84, c'est-à-dire la quantité exonérée du prélèvement supplémentaire. En principe, celle-ci est égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par un producteur (formule A) ou achetée par un acheteur (formule B) pendant l'année civile 1981, augmentée de 1 % (article 2, paragraphe 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 (article 2, paragraphe 2).

Les articles 3, 3 bis, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié, permettent aux États membres de tenir compte de certaines situations particulières lors de la fixation des quantités de référence ou d'attribuer des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires. Dans la présente affaire, il convient de relever notamment l'article 3 bis, ajouté par le *règlement modificatif (CEE) n° 764/89* du Conseil, du 20 mars 1989 (JO L 84, p. 2):

« Article 3 bis

1. Le producteur visé à l'article 12, sous 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 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 n'a pas reçu une quantité de référence dans les conditions fixées au titre de l'article 5, paragraphe 4, sous b), et/ou de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1546/88 et/ou, s'agissant du cessionnaire de la prime, au titre de l'article 2 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:

a) n'ait pas cessé son activité dans le cadre de l'article 2, paragraphes 3 et 4, du règlement (CEE) n° 1078/77 ou cédé en totalité son exploitation laitière avant l'échéance de la période de non-commercialisation ou de reconversion;

b) ...

...

d) ...

2. ...

3. Si, dans un délai de deux ans à compter du 29 mars 1989, 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. Dans le cas contraire, la quantité de référence provisoire retourne en totalité à la réserve communautaire...

4. ...

En cas de vente ou location de l'exploitation avant l'expiration de la huitième période d'application du régime du prélèvement supplémentaire, la quantité de référence spécifique retourne à la réserve communautaire. En cas de vente ou de location seulement d'une partie de l'exploitation, une partie de la quantité de référence spécifique retourne à la réserve communautaire. Cette partie est calculée en fonction de la superficie fourragère vendue ou louée, selon des modalités à définir selon la procédure prévue à l'article 30 du règlement (CEE) n° 804/68.

5. ...

6. ... »

c) Les modalités d'application du prélèvement supplémentaire ont été fixées par le règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE)

n° 804/68 (JO L 139, p. 12). L'article 3 bis de ce règlement, ajouté par le règlement modificatif (CEE) n° 1033/89 de la Commission, du 20 avril 1989 (JO L 110, p. 27), prévoit:

« Article 3 bis

1. La demande visée à l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 857/84 est introduite par le producteur intéressé auprès de l'autorité compétente désignée par l'État membre, selon des modalités déterminées par celui-ci, et à condition que le producteur puisse prouver qu'il gère encore, en tout ou en partie, la même exploitation que celle qu'il gérait au moment de l'agrément ... de sa demande d'octroi de la prime.

2. ...

3. Selon des modalités à déterminer par l'État membre, le producteur apporte la preuve à l'autorité compétente, avant le 29 mars 1991, qu'il a effectivement repris des ventes directes et/ou des livraisons de lait depuis au moins douze mois.

... »

2. Le litige au principal

a) M. Reinhard Maier, demandeur au principal, a géré jusqu'à fin octobre 1981 une exploitation de vaches laitières. Il a ensuite demandé à bénéficier, pour une période de quatre ans, d'une prime de reconversion de

troupeaux bovins à orientation laitière vers la production de viande. Le 1^{er} janvier 1987, il a donné à bail, pour une période de 20 ans, toutes les surfaces utilisées pour l'agriculture ainsi que les étables faisant partie de son exploitation.

b) Le recours au principal, pendant devant le Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg, est dirigé contre le refus des autorités nationales compétentes d'attribuer au demandeur une quantité de référence spécifique provisoire au titre des articles 3 bis du règlement n° 857/84 et 3 bis du règlement n° 1546/88, tous deux précités.

Estimant que la décision à rendre dépendait de l'interprétation et de la validité de cette dernière disposition, le Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg a sursis à statuer et a saisi la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, des questions suivantes:

« 1) Question portant sur l'interprétation de l'article 3 bis, inséré dans le règlement (CEE) n° 1546/88 par l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1033/89 de la Commission, du 20 avril 1989:

Un producteur qui a donné à bail son exploitation à l'issue de la période de reconversion gère-t-il encore la même exploitation que celle qu'il gèrait au moment de l'agrément de sa demande d'octroi de la prime?

2) Dans l'hypothèse d'une réponse négative à la première question, une

seconde question portant sur la validité de la règle visée au point 1 ci-avant:

Est-ce que l'exigence de la gestion de l'exploitation par son propriétaire en personne est contraire à certaines règles communautaires de rang supérieur? »

Dans les motifs de l'ordonnance de renvoi, le Verwaltungsgericht exprime d'abord des doutes quant à la possibilité d'interpréter l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 1546/88 en ce sens qu'il y ait également « gestion » par le producteur lorsque celui-ci a donné l'exploitation à bail (première question). S'agissant de la validité de cette disposition (seconde question), le Verwaltungsgericht relève que, contrairement à la réglementation instituée par la Commission, l'article 3 bis du règlement n° 857/84 du Conseil n'exige pas expressément que les producteurs doivent continuer à gérer en personne l'exploitation après l'expiration de la période de reconversion. La juridiction nationale rappelle en outre les arrêts du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321) et von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), dans lesquels la Cour a jugé qu'un producteur ne peut pas être exclu de l'attribution d'une quantité de référence du fait de son obligation de ne pas livrer de lait au cours de l'année de référence. En l'espèce, se pose la question de savoir si le demandeur n'est pas soumis à des restrictions auxquelles il n'aurait pas été assujéti s'il n'avait pas contracté l'obligation de reconversion. Selon le Verwaltungsgericht, la réglementation considérée entraîne également des inégalités de traitement injustifiées, dans la mesure où le demandeur, s'il n'avait donné à bail son exploitation qu'après l'attribution d'une

quantité de référence provisoire ou s'il l'avait gérée lui-même avec l'aide d'un auxiliaire, pourrait bénéficier d'une quantité de référence. Enfin, le Verwaltungsgericht souligne que le demandeur aurait eu droit à l'attribution d'une quantité de référence en tant que bénéficiaire d'une prime de reconversion si, en 1984, les institutions communautaires n'avaient pas omis de prendre en compte sa situation. Il serait arbitraire de lui refuser maintenant cette attribution précisément parce que l'omission injuste contenue dans la réglementation n'a été réparée qu'en 1989.

3. Procédure devant la Cour

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 30 juillet 1990.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées par M. Reinhard Maier, représenté par M^{es} Auer et associés, avocats au barreau de Regensburg, par le Freistaat Bayern, représenté par son Generallandesanwalt, M. Rzepka, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Dierk Booß.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, le 14 décembre 1991, de renvoyer l'affaire devant la troisième chambre, conformément à l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites

1. Sur la première question

a) M. Reinhard Maier estime qu'un producteur qui a donné à bail l'ensemble de son exploitation à l'expiration de la période de reconversion la gère encore au sens de l'article 3 bis du règlement n° 1033/89. Si on se réfère à cet égard au propriétaire de l'exploitation qui a demandé la prime de reconversion, l'exploitation continue à être gérée même si elle est confiée à un tiers contre rémunération. Toute autre interprétation aboutirait notamment à ce que, le cas échéant, l'état de santé du propriétaire de l'exploitation revête une importance déterminante dans l'octroi d'une quantité garantie.

Cela apparaît particulièrement, selon M. Maier, dans la présente affaire, puisqu'il n'a donné son exploitation à bail que parce qu'en raison de son état de santé il n'était plus en mesure de continuer à la diriger correctement. Or, cette circonstance ne saurait avoir pour effet de le désavantager fondamentalement par rapport aux membres de sa profession qui sont en bonne santé.

On pourrait toutefois, selon M. Maier, envisager encore une autre possibilité d'interprétation en supposant que la notion de producteur englobe également le preneur à bail. Pour autant qu'on puisse en juger, les règlements du Conseil ou de la Commission en matière de production laitière ne sont pas attachés à la personne du propriétaire de

l'exploitation, mais se réfèrent au contraire à l'exploitation et à ses éléments, tels que le nombre d'emplacements pour le cheptel laitier, les caractéristiques des constructions ou les superficies. En effet, la quantité de référence constitue un bien patrimonial cessible, dont l'octroi ne saurait dépendre des possibilités subjectives du propriétaire de l'exploitation.

b) Le *Freistaat Bayern* fait observer que, selon un usage général de la langue communément admis, les termes « donner à bail » (« verpachten ») et « gérer » (« bewirtschaften ») sont deux modes d'utilisation d'une exploitation qui s'excluent mutuellement. « Donner à bail » constitue certes une manière valable sur le plan économique d'exploiter une exploitation, dans la mesure où le bailleur perçoit le prix du bail. Mais le terme « gérer » signifie obtenir des bénéfices en mettant en œuvre des moyens de production sous sa propre responsabilité. C'est le preneur à bail qui exerce cette activité dans les exploitations données à bail, alors que le bailleur ne gère pas au sens précité.

Selon le *Freistaat Bayern*, le contexte systématique plaide également pour cette conception. Le règlement n° 1546/88 de la Commission présuppose l'existence des règles de base prévues dans le règlement n° 857/84 du Conseil, de telle sorte qu'il y a lieu de respecter les définitions mentionnées dans ce règlement. Or, le terme « producteur », défini à l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84, ne permet pas, selon les critères employés dans ce règlement, de faire rentrer un bailleur dans cette catégorie. Par ailleurs, cette interprétation est confirmée par l'article 3 bis, paragraphe 4, deuxième alinéa, première phrase, du règlement n° 857/84, qui assimile la location à la vente.

L'interprétation ainsi obtenue, à savoir qu'un bailleur ne gère pas une exploitation, est également confirmée par les considérants du règlement précité. En effet, le régime des quotas laitiers a pour objectif de limiter la production excédentaire du lait, de sorte qu'une interprétation restrictive correspond à la finalité de cette disposition. Concernant plus particulièrement le problème dont il s'agit en l'espèce, il est indiqué dans le troisième considérant du règlement n° 1033/89 que celui qui ne dispose plus de l'exploitation ne la gère plus; selon ce règlement, un tel producteur aurait ainsi manifesté, dans la logique du régime de primes, son intention de cesser la production laitière. De l'avis du *Freistaat Bayern*, cette constatation s'applique au bailleur, puisque celui-ci n'a plus d'influence sur le déroulement des événements liés à l'exploitation.

c) La *Commission* estime que l'article 3 bis du règlement n° 857/84 n'est applicable, aux termes de son paragraphe 1, que « au producteur visé à l'article 12, sous c), troisième alinéa ». Aux termes du troisième alinéa, ajouté à l'article 12, sous c), par l'article 1^{er}, point 3, du règlement n° 764/89, est considéré, pour l'application de l'article 3 bis, comme producteur l'exploitant agricole. Or, conformément à l'article 12, point d), du règlement n° 857/84, on entend par « exploitation: l'ensemble des unités de production gérées par le producteur ». Le chef de l'exploitation est toutefois le preneur et non le bailleur, les droits de ce dernier se limitant à percevoir le prix du bail.

Selon la Commission, l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement d'application n° 1546/88 n'ajoute rien à cette situation juridique, dans la mesure où il prescrit que le producteur doit gérer l'exploitation. Cette

disposition ne sert à concrétiser l'article 3 bis du règlement n° 857/84 que dans la mesure où elle se réfère au moment de la gestion.

taire en matière de primes, limitée dans sa portée, et à la possibilité de reprendre la production de lait à l'issue de la période pour laquelle cet opérateur s'était engagé.

La Commission précise qu'une interprétation différente aboutirait à vider de son sens l'article 3 bis du règlement n° 857/84, puisqu'un preneur à bail ne pourrait pas prendre l'engagement prévu au paragraphe 1, sous c), de ladite disposition et que le paragraphe 4 prévoit expressément que, en cas de location de l'exploitation, la quantité de référence spécifique retourne à la réserve communautaire. Il convient donc, de l'avis de la Commission, de répondre par la négative à la première question.

2. Sur la seconde question

a) *M. Reinhard Maier* soutient que, dans l'hypothèse où la Cour répondrait par la négative à la première question, il y aurait dans le cas d'espèce atteinte au principe d'égalité si, par suite de la location de l'exploitation pour des raisons de santé, aucune quantité de référence n'était octroyée au demandeur et si lui ou ses héritiers étaient défavorisés dans le domaine des possibilités de production laitière par rapport aux membres de sa profession qui n'ont pas eu les mêmes problèmes de santé.

b) Le *Freistaat Bayern* soutient que la réglementation incriminée ne viole ni le principe général d'égalité ni le droit de propriété. Elle tiendrait compte des arrêts de la Cour du 28 avril 1988, *Mulder et von Deetzen*, précités. La réflexion qui a sous-tendu ces arrêts était qu'un opérateur économique ne devait pas être désavantagé du fait qu'il s'était fié à une réglementation communau-

Le *Freistaat Bayern* estime qu'il convient de considérer comme étant dignes de protection les opérateurs économiques dont la décision a été influencée par la réglementation communautaire et par l'octroi des primes. La nouvelle réglementation, qui prévoit une base de calcul tenant compte de la situation spécifique de ceux qui ont pris l'engagement de ne pas commercialiser de lait, correspond à cette situation. En outre, cette nouvelle réglementation fait également obstacle à des abus possibles. Les opérateurs économiques intéressés qui souhaitent manifestement ne pas continuer à produire du lait doivent, en effet, être tenus par leur propre décision. Il y a lieu d'aider uniquement ceux qui seraient concernés par des restrictions ou seraient en fait exclus du marché parce que ces restrictions résulteraient précisément du fait qu'ils bénéficient du régime de primes.

Dans la présente affaire, selon le *Freistaat Bayern*, la décision de louer l'exploitation ne résulte manifestement pas d'un engagement de non-commercialisation que le demandeur au principal aurait pris à l'époque, mais de problèmes de santé du propriétaire de l'exploitation. Si le législateur a fondé sur cette différence un traitement différent sur le plan du droit, cela n'est pas sans poser des problèmes sous l'angle de la politique sociale, et il est difficile pour les producteurs concernés de considérer cette approche comme juste. Toutefois, puisque la distinction n'est pas dépourvue d'impartialité, au sens objectif, cette réglementation n'enfreint pas le prin-

cipe d'égalité. On ne saurait non plus discerner une atteinte au droit de propriété garanti en droit communautaire, puisque le fait que l'exploitation soit louée jusqu'à l'année 2007 montre qu'elle peut être gérée de manière rentable, même sans production de lait, et que, par conséquent, la substance du droit de propriété est préservée. Il convient donc, de l'avis du Freistaat Bayern, de répondre par la négative à la seconde question.

c) La *Commission* souligne que, conformément aux principes dégagés dans les arrêts du 28 avril 1988, Mulder et von Deetzen, précités, les opérateurs ayant librement arrêté leur production pendant un certain temps ne peuvent pas légitimement s'attendre à pouvoir reprendre la production dans les mêmes conditions que celles qui prévalaient avant la période de non-commercialisation. Les opérateurs ne peuvent donc pas supposer que, après l'expiration de leur engagement, ils peuvent à nouveau participer sans restrictions aux activités du marché et sans qu'aient été prises entre-temps des mesures destinées à limiter les excédents dans le secteur laitier.

Selon la Commission, la réglementation en cause ne viole pas davantage le principe d'égalité, en raison du fait que le demandeur au principal se trouvait, lors de la location de son exploitation en 1987, dans une position moins favorable que s'il l'avait louée en 1990. En effet, si, après avoir obtenu une quantité de référence spécifique, le demandeur avait loué l'exploitation avant l'expiration de la huitième période d'application du régime, la quantité de référence totale serait retournée à la réserve communautaire, conformément à l'article 3 bis, paragraphe 4, deuxième alinéa, du règle-

ment n° 857/84. La Commission admet que le demandeur aurait pu obtenir une quantité de référence si, au lieu de louer l'exploitation, il l'avait gérée lui-même avec l'aide d'un auxiliaire. Or, une telle distinction est justifiée objectivement par la finalité de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, étant donné que cette disposition vise à garantir que les producteurs en question ne puissent être exclus de l'attribution d'une quantité de référence en raison de leur engagement de ne pas livrer de lait pendant l'année de référence. Le Conseil entendait ainsi rendre la reprise de la production laitière plus difficile, au motif que le droit à l'attribution d'une quantité de référence, en l'absence de production pendant l'année de référence, était contraire à l'économie du règlement n° 857/84 et entraînait des charges considérables pour le marché laitier.

La Commission estime en outre que la différence de traitement entre la location et la gestion en personne d'une exploitation est justifiée par la considération selon laquelle ne peuvent prétendre à l'attribution d'une quantité de référence que les producteurs ayant l'intention et les possibilités réelles de reprendre la production laitière. En revanche, les nombreux producteurs qui avaient abandonné la production laitière durant la période de non-commercialisation ou de reconversion ne devraient pas être incités à la reprendre.

En conséquence, la Commission suggère de donner une réponse négative à la seconde question.

M. Zuleeg
Juge rapporteur