CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO présentées le 15 avril 1986

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans la présente affaire, vous êtes appelés à apprécier la légalité au regard du droit communautaire du système de prix différenciés pour le lait tel qu'il a été pratiqué au Royaume-Uni jusqu'au printemps 1984. En effet, ce système a été abandonné à partir de cette époque, aux dires de la défenderesse, pour des raisons exclusivement commerciales et sans préjudice de la question de droit.

I — Les éléments de base du litige

Le secteur du lait et des produits laitiers est réglé par une organisation commune des marchés au sens de l'article 40 CEE, instaurée par le *règlement n° 804/68* du Conseil du 27 juin 1968 [1].

Avec l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté en 1973 s'est posé le problème de l'insertion du système britannique de production et de commercialisation du lait et des produits laitiers, à maints égards très différent par rapport au système continental, dans cette organisation commune.

Ce système est caractérisé par les « Milk Marketing Boards » (ci-après « MMB »), qui se sont constitués dès 1933, en Angleterre et au pays de Galles ainsi que dans trois régions de production d'Écosse et, en 1955, en Irlande du Nord. Ils jouissent de toute une série de prérogatives dont les principales seront évoquées ci-après.

1 — JO L 148, p. 13.

Le maintien des MMB, dans le respect des dispositions du traité CEE et du droit dérivé, a été admis dans la déclaration concernant le lait liquide, la viande porcine et les œufs du 27 octobre 1970, annexée à l'acte final d'adhésion.

On semblait, à l'époque, être convaincu que les réglementations communautaires existantes concernant les trois secteurs mentionnés n'auraient pas à être modifiées pour tenir compte des préoccupations exprimées par la délégation du Royaume-Uni au cours des négociations [2].

Il devait cependant apparaître par la suite que la situation des Marketing Boards britanniques, par rapport au droit communautaire, n'était pas sans poser de sérieux problèmes.

La Cour a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises au sujet de Marketing Boards ou d'organismes nationaux ou régionaux visant au développement ou à la commercialisation de certains types de productions agricoles [3].

Dans l'affaire 83/78 (Pigs Marketing Board), la Cour a constaté que des régimes de marché du type du Pigs Marketing Board étaient incompatibles avec les exigences découlant tant des articles 30 et 34 du traité CEE que du règlement relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur en cause (point 65).

2 — *Traités instituant les Communautés européennes*, édition 1978, p. 1304-1307.

3 — Voir notamment les affaires: 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Rec. 1978, p. 2347; 222/82, Apple AND Pear Development Council/Lewis, Rec. 1983, p. 4083; 123/83, Bureau national interprofessionnel du cognac/Guy Clair, Rec. 1985, P. 391.

La Cour avait précisé notamment que:

« sont dès lors incompatibles avec les principes de cette organisation de marché toutes dispositions ou pratiques nationales susceptibles de modifier les courants d'importation ou d'exportation, ou d'influencer la formation des prix sur le marché, par le fait de refuser aux producteurs d'opérer librement les achats et les ventes, à l'intérieur de l'État où ils sont établis ou dans tout autre État membre, dans les conditions déterminées par la réglementation communautaire, et de profiter directement des mesures d'intervention et de toutes autres mesures de régulation du marché prévues par l'organisation commune » (point 58).

La Cour avait ajouté que:

« toute intervention d'un État membre, ou de ses autorités régionales ou déléguées, dans les mécanismes du marché, en dehors de celles qui sont spécifiquement prévues par le règlement communautaire, risque d'entraver le fonctionnement de l'organisation commune du marché et de créer des avantages injustifiés pour certains groupes de producteurs ou de consommateurs, au détriment de l'économie d'autres États membres et d'autres groupes économiques dans la Communauté; qu'on ne saurait retenir à cet égard l'argument tiré par le Board du fait que sa politique de prix serait tributaire de l'évolution du marché et n'apporterait dès lors aucun trouble dans la formation des prix selon le règlement » (points 60 et 61).

Dans la présente affaire, la Cour n'est cependant pas appelée à examiner la compatibilité des Milk Marketing Boards avec le traité. Le Conseil a en effet apporté un changement à l'organisation commune des marchés du secteur du lait et des produits laitiers en vue de créer la possibilité d'autoriser des organismes de ce type.

Cela a été fait par le *règlement n° 1421/78* du Conseil du 20 juin 1978 qui a modifié l'article 25 du règlement n° 804/68 [4].

En raison des charges élevées que le système d'intervention prévu par le règlement n° 804/68 entraîne pour la Communauté, le Conseil a estimé opportun d'admettre d'autres mécanismes permettant d'atteindre les objectifs fixés à l'article 39 du traité, tout en diminuant le recours aux mesures d'intervention.

En considération du fait que certaines activités des MMB existant au Royaume-Uni ont contribué à orienter la quantité prédominante de lait produit dans cet État membre vers la consommation humaine directe, il a semblé indiqué au Conseil de prévoir la possibilité de reconnaître ces Boards et, dans des situations comparables, de pareilles organisations dans d'autres États membres, en assurant la compatibilité des prérogatives dont ils jouissent avec le droit communautaire dans le respect des principes généraux du traité (voir les considérants du règlement n° 1421/78).

Les prérogatives en question consistent notamment dans le droit exclusif d'acheter aux producteurs établis dans une certaine région le lait produit. A ce droit correspond l'obligation de l'organisation en cause d'acheter le lait qui répond à certaines exigences minimales.

Les MMB ont aussi le droit de procéder à une péréquation des prix payés aux producteurs sans tenir compte de la destination du lait acheté à chacun d'eux.

Selon l'article 25 nouveau, une organisation du type MMB ne peut être autorisée que si

4 — JO L 171, p. 12.

elle satisfait à certains critères de représentativité et si la quantité de lait, utilisée dans l'État membre concerné pour la consommation humaine directe sous forme de lait entier ou d'autres produits frais atteint les pourcentages définis au paragraphe 2 de cet article.

Enfin l'octroi d'une autorisation à des organismes de ce type est subordonnée au respect des règles générales que le Conseil doit arrêter en vue, entre autres, de garantir que l'exercice de leurs prérogatives:

— est compatible avec les principes généraux du traité, et notamment la libre circulation des marchandises et la non-discrimination des producteurs vendant leur lait à l'organisation et des intéressés désireux de lui acheter du lait;

— n'affecte que dans la mesure strictement nécessaire la concurrence dans le secteur agricole;

— ne met pas en cause le bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, notamment en ce qui concerne le régime de prix et d'intervention.

En application de ce règlement, le Conseil a défini, dans le *règlement n° 1422/78* du même jour[5], les conditions précises auxquelles le Royaume-Uni peut être autorisé à octroyer ces droits spéciaux aux cinq MMB précités. En particulier l'*article 9*, paragraphe 1, dispose que *les prix de vente du lait appliqués par les MMB sont les mêmes pour tous les acheteurs et ne peuvent être différenciés que:*

a) selon la destination pour laquelle l'acheteur l'utilisera;

b) selon d'autres critères établis conformément à une procédure de négociations ou sont représentés sur un pied d'égalité, le MMB concerné et ses acheteurs de lait.

Le paragraphe 2 ajoute qu'aucune différenciation selon la destination ne peut avoir pour effet une distorsion de concurrence sur le marché du Royaume-Uni entre les produits laitiers en provenance d'autres États membres et les produits indigènes. L'*article 10* oblige le Royaume-Uni à prendre les mesures nécessaires pour contrôler en permanence le respect par les MMB des principes et règles communautaires ainsi que des conditions particulières dont l'autorisation est assortie.

Par le *règlement n° 1565/79* du 25 juillet 1979[6], la Commission, tout en autorisant le Royaume-Uni à accorder les droits spéciaux en question aux MMB, l'oblige, aux termes de l'*article 6*, paragraphe 1, à arrêter les dispositions détaillées nécessaires pour contrôler en permanence le respect des dispositions de l'article 9 du règlement n° 1422/78. Le paragraphe 2 ajoute que ces dispositions établissent notamment la définition des « destinations » possibles au sens du paragraphe 1, sous a), de cet article, ainsi que les « autres critères » objectifs pouvant être pris en considération conformément au paragraphe 1, sous b), du même article. L'alinéa 2 précise que « la différenciation du prix de vente sur la base de sa destination ou d'autres critères objectifs n'est exclue que dans la mesure où elle pourrait aboutir à une discrimination entre acheteurs de lait ou faire obstacle au fonctionnement normal de

5 — Règlement n° 1422/78 du Conseil, du 20 juin 1978, relatif à l'octroi de certains droits spéciaux à des organisations de producteurs de lait au Royaume-Uni (JO L 171, p. 14).

6 — Règlement n° 1565/79 de la Commission, du 25 juillet 1979, fixant les modalités d'application du règlement n° 1422/78 (JO L 188, p. 29).

l'organisation commune du marché et, en particulier, de son régime d'intervention et d'aides communautaires ».

En vue d'assurer sa conformité avec la réglementation communautaire, la *législation britannique* a été modifiée, notamment par les MMB (Special Conditions) Regulations de 1981 applicables à l'ensemble du Royaume-Uni et par les Milk Marketing Scheme (Amendement) Regulations de 1981 valables pour les cinq MMB précités, y compris celui pour l'Angleterre et le pays de Galles[7]. En considération de son rôle prédominant, les parties sont convenues de fonder la présente affaire sur les pratiques de ce dernier, celles des autres MMB étant substantiellement les mêmes.

En vertu de cette législation, et notamment de l'*article 66* du Milk Marketing Scheme 1933 tel que modifié, les prix du lait sont dorénavant fixés par un comité paritaire composé de représentants du MMB et de la fédération du commerce de lait (« Dairy Trade Federation »), conformément à ce que prescrit l'article 9, paragraphe 4, du règlement 1422/78[8]. Le paragraphe 8 de l'article 66 prévoit que le prix du lait vendu par le Board est fixé au même niveau pour tous les acheteurs qui entendent affecter le lait au même usage, mais autorise le comité paritaire à négocier différents prix pour tenir compte de certaines conditions particulières. Sous réserve de cette disposition, le paragraphe 7 autorise le comité paritaire à négocier des prix différents du prix standard applicable au lait vendu à la consommation humaine selon que le lait est destiné à la fabrication d'une série de produits qui sont énumérés et parmi lesquels figurent le beurre et la crème de lait.

Faisant usage de cette possibilité, le MMB pour l'Angleterre et le pays de Galles a appliqué un très large éventail de prix de vente pour le lait. C'est ainsi qu'il ressort de la liste des prix de vente minimaux du lait livré en septembre 1983, qui a été communiquée à la Commission en application de l'article 9, paragraphe 5, du règlement n° 1422/78, que le prix du lait destiné à la production du beurre différait selon que le beurre était destiné soit à l'intervention ou au marché du beurre en vrac soit au marché de la vente au détail de beurre conditionné. A l'intérieur de chacune de ces deux catégories, une nouvelle différenciation du prix du lait a été opérée selon que le lait écrémé obtenu lors de la fabrication du beurre était destiné à la vente pour l'alimentation des animaux, à la fabrication de lait écrémé en poudre ou à d'autres usages. Cette seconde différenciation était pratiquée également pour le lait destiné à la production de crème.

Jugeant que ces pratiques allaient plus loin que ne le permettait la réglementation communautaire pertinente, la Commission a entamé le 10 juin 1982 à l'encontre du Royaume-Uni la procédure de l'article 169 (CEE) qui a abouti, après que l'avis motivé ait été émis le 10 juin 1983, à la saisine de la Cour par requête inscrite au registre le 25 janvier 1984. Le gouvernement français a déposé, le 5 novembre 1984, un mémoire en intervention à l'appui des conclusions de la Commission demandant à la Cour de déclarer qu'en autorisant les MMB à pratiquer les différenciations décrites des prix du lait entier, le Royaume-Uni a manqué aux

7 — *Statutory Instruments 1981*, n° 322 et 323, entrés en vigueur le 1er avril 1981.

8 — Cela était vrai depuis 1979, en vertu du *Statutory Instrument 1979*, n° 249, entré en vigueur le 4 avril 1979, et repris en termes pratiquement identiques par le *Statutory Instrument 1981*, n° 323.

obligations qui lui incombent en vertu des articles 10 du règlement n° 1422/78 et 6 du règlement n° 1565/79.

II — En droit

A — *Moyens de droit préliminaires et exceptions d'irrecevabilité soulevés par le Royaume-Uni*

1. Selon la défenderesse, la Commission qui connaissait depuis la fin 1978 le système du double prix du lait pratiqué par les MMB, mais qui a néanmoins autorisé ces organismes par le règlement n° 1565/79, n'aurait pas dû introduire un recours au titre de l'article 169, mais user des pouvoirs que lui confère l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 1565/79 qui prévoit que « des modalités d'application générales supplémentaires ou des décisions particulières seront arrêtées par la Commission si cela s'avère nécessaire ». D'autre part, en application de l'article 9, paragraphe 5, du règlement n° 1422/78, la Commission aurait pu et dû soumettre les prix en question à l'examen du comité de gestion du lait et des produits laitiers.

Ces arguments ne me semblent pas pertinents. Les critiques de la Commission concernent l'application de dispositions existantes. Les problèmes soulevés ne pouvaient donc pas être résolus au moyen de modalités d'application supplémentaires ou de décisions particulières.

Par contre, la Commission aurait eu la possibilité, au lieu d'avoir recours à la procédure de l'article 169, de retirer l'autorisation accordée au Royaume-Uni, ainsi que le prévoit l'article 1er, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1422/78 pour le cas où les conditions prescrites ne seraient plus remplies. Si elle ne l'a pas fait, c'est sans doute parce qu'elle n'a pas voulu mettre en cause tout le système des MMB. Je ne reviendrai donc plus sur cet aspect. La Commission n'a soumis à la Cour qu'un seul procès-verbal d'une réunion du comité de gestion lait et produits laitiers au cours de laquelle les prix pratiqués par les MMB ont été examinés. Nous devons donc supposer qu'un tel examen n'a eu lieu qu'une seule fois. Cela ne me semble pas conforme à l'article 9, paragraphe 5, précité, car on ne peut pas supposer qu'au cours de toutes ces années le Royaume-Uni n'ait soumis qu'une fois des prix à la Commission.

Cette omission ne me semble cependant pas de nature à entacher d'un vice la procédure ouverte au titre de l'article 169 du traité.

2. Faisant valoir que la plupart des faits incriminés ne seraient pas établis à suffisance de droit, la défenderesse conclut que le recours de la Commission devrait être rejeté in limine.

Ce moyen étant à l'évidence lié au fond, il ne saurait être examiné à ce stade. Si, lors de l'examen du fond, la Cour devait constater que la Commission n'a effectivement pas apporté la preuve de ces allégations, elle devrait alors rejeter le recours comme non fondé.

3. Pour éviter de devoir y revenir à plusieurs reprises par la suite, lors de l'examen du fond, j'aimerais prendre position immédiatement à l'égard des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Royaume-Uni à l'encontre de différents moyens de la Commission au motif qu'il n'y aurait pas été fait suffisamment référence lors de la phase précontentieuse ou bien qu'il s'agirait carrément de moyens nouveaux. Le Royaume-Uni vise plus particulièrement les moyens tirés de l'interprétation stricte de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1422/78, de l'affectation des exportations de beurre au départ du Royaume-Uni et de la perturbation du régime d'aide communautaire relatif au beurre destiné à la fabrication de pâtisseries et de glaces alimentaires ainsi qu'au lait écrémé destiné à la fabrication de caséine.

La défenderesse invoque à l'appui de son argumentation l'arrêt de la Cour dans l'affaire 211/81 (Commission/Danemark) [9]. Dans cet arrêt, la Cour a, en effet, déclaré qu'« il résulte de la finalité assignée à la phase précontentieuse de la procédure en manquement que la lettre de mise en demeure a pour but de circonscrire l'objet du litige et d'indiquer à l'État membre qui est invité à présenter ses observations les éléments nécessaires à la préparation de sa défense ». Elle a ajouté que, la fonction de l'avis motivé clôturant cette phase précontentieuse étant de fixer l'objet d'un recours introduit au titre de l'article 169, « les deux actes doivent être fondés sur les mêmes motifs et moyens ».

Que faut-il penser de ces exceptions d'irrecevabilité?

a) Il est vrai que, dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé, la Commission n'a pas affirmé, expressément, comme elle l'a fait dans la requête, que la différenciation du prix du lait selon qu'il est destiné à la fabrication de beurre en vrac ou de beurre en plaquettes constituerait déjà en soi une violation de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1422/78, même abstraction faite des conséquences que cette pratique pourrait entraîner pour le fonctionnement de l'organisation commune des marchés.

Un certain doute au sujet de la recevabilité de cet argument est donc permis.

Il me semble cependant que, en l'occurrence, nous ne sommes quand même pas en présence d'un élargissement de l'objet du recours, et que la Commission a uniquement précisé les griefs qu'elle avait déjà fait valoir d'une façon plus globale dans la phase précontentieuse [10].

Dans sa lettre de mise en demeure du 10 juin 1982, la Commission a en effet expressément cité le paragraphe 1 de l'article 9 et constaté que « le système de diversification des prix du lait destiné à la fabrication de beurre et de crème, et du lait écrémé obtenu lors de cette fabrication, met en péril non seulement les principes de libre circulation et de libre concurrence inscrits dans le traité CEE, mais également le fonctionnement normal de l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers, et en particulier de son régime de prix, d'aides et d'intervention, et qu'il constitue par conséquent une infraction à *l'article 9, paragraphes 1 et 2*, du règlement n° 1422/78 du Conseil et à l'article 6, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1565/79 de la Commission » [11]. Elle a confirmé ces griefs dans son avis motivé du 10 juin 1983.

b) Les observations de la Commission en ce qui concerne les perturbations causées aux exportations (interference with the pattern of exports) au départ du Royaume-Uni à destination d'autres pays de la Communauté ou de pays tiers ont été faites dans le cadre du moyen tiré de l'obstacle au fonctionnement normal de l'organisation commune des marchés.

A ce titre, elles ne constituent pas un moyen nouveau mais un argument supplémentaire invoqué par la Commission à l'appui de ce moyen plus général, déjà développé dans la phase précontentieuse.

c) Le Royaume-Uni objecte enfin que les griefs avancés par la Commission, en ce qui concerne la perturbation du bon fonctionnement du régime d'aide relatif au beurre destiné à la confection de pâtisseries et de glaces alimentaires et relatif au lait écrémé destiné à la fabrication de caséines et de caséinates, seraient irrecevables, parce que, dans la lettre de mise en demeure du 10 juin 1982 et dans l'avis motivé, la Commission se

9 — Rec. 1982, p. 4547.

10 — Voir par analogie l'arrêt dans l'affaire 74/82, Rec. 1984, p. 317.

11 — Voir p. 6 de la lettre de mise en demeure.

serait référée uniquement au régime d'aide en faveur du lait écrémé utilisé pour l'alimentation du bétail.

Il résulte cependant du passage précité de la lettre de mise en demeure, repris dans l'avis motivé, que l'ensemble des régimes d'aides institués sur la base du règlement n° 804/68 était visé. On peut donc considérer que le régime d'aide au lait écrémé utilisé en vue de l'alimentation du bétail n'était cité qu'à titre d'exemple et que les griefs formulés par la Commission au sujet des autres types d'aides sont dès lors également recevables.

Même si la Commission n'a pas, lors de la phase précontentieuse, développé dans le détail tous les moyens, et même si elle a apporté dans la requête des précisions à l'un ou l'autre moyen, le Royaume-Uni n'a cependant pas été privé de la possibilité de présenter ses observations utilement et en connaissance de cause, et cela d'autant plus qu'il résulte clairement du dossier qu'un échange régulier de correspondance entre les parties avait eu lieu antérieurement sur plusieurs des points prêtant à contestation.

B — *Arguments tirés du système de double prix du lait utilisé pour la fabrication de beurre*

Les moyens de la Commission contre la pratique du double prix du lait utilisé pour la fabrication de beurre peuvent être, pour les besoins de l'argumentation, classés en deux catégories selon qu'ils sont tirés, d'une part, de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1422/78 tel que précisé par l'article 6, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 1565/79 (différentiation selon la destination ou d'autres critères objectifs), et, d'autre part, d'une combinaison de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1422/78 et de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 1565/79 (respect des principes et règles communautaires).

Je me propose d'examiner successivement ces deux catégories d'arguments.

1. *Différenciation selon la destination ou d'autres critères objectifs*

Le moyen invoqué par la Commission consiste à dire que la différenciation du prix du lait telle que pratiquée par les MMB n'est:

i) ni fonction de la destination pour laquelle l'acheteur l'utilise,

ii) ni basée sur d'autres critères objectifs établis par le comité paritaire.

i) La Commission est d'avis que l'expression « selon la destination pour laquelle l'acheteur l'utilisera » [article 9, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1422/78 du Conseil] ne saurait viser autre chose que la production de beurre, sous quelque forme que ce soit, par opposition à tout autre produit laitier, tandis que le système britannique, distinguant selon que l'acheteur du lait entend vendre le beurre, en vrac, à l'intervention ou, en plaquettes, au marché libre, serait basé sur la nature de l'acheteur. Ou bien, pour reprendre les termes utilisés par le gouvernement français dans son mémoire en intervention, « les MMB ne différencient pas leur prix selon la destination du lait, mais selon la destination d'un produit différent du lait, le beurre ».

La défenderesse, par contre, estime que l'expression « destination pour laquelle l'acheteur l'utilisera » vise le marché sur lequel le produit final doit être vendu. Or, selon elle, les marchés du beurre en vrac et du beurre en plaquettes seraient des marchés séparés et il serait donc légitime de différencier le prix du lait selon qu'il est destiné à la production de beurre à vendre en vrac ou en plaquettes.

Les deux thèses se distinguent principalement par le fait que la destination — marché (Royaume-Uni) se situe pour ainsi dire au-delà de la destination — production (Commission) et que la différenciation ainsi pratiquée selon le marché sur lequel le produit final est vendu est, pour ainsi dire du deuxième degré par rapport à celle basée sur le produit fabriqué à partir du lait. Une telle différenciation est-elle conforme à l'article 9, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1422/78?

Nous voilà confrontés à une question d'interprétation que nous ne pouvons trancher que par une exégèse du texte et de son économie.

A mon avis, le texte même de l'article 9, paragraphe 1, plaide en faveur d'une interprétation allant dans le sens de la Commission et du gouvernement français. La règle générale est que « les prix sont les mêmes pour tous les acheteurs intéressés ». Cela est d'ailleurs conforme à l'idée de base de prix uniques inhérente à l'organisation commune des marchés.

L'exception, c'est-à-dire la différenciation, ne peut être que d'interprétation stricte: les prix, en principe les mêmes, « *ne* peuvent être différenciés *que*: ... » (Cette question ne doit pas être confondue avec le problème de savoir si le non-respect de cette disposition constitue *per se* une infraction; nous y reviendrons ultérieurement.)

Cette interprétation est confirmée par l'économie de l'ensemble des textes arrêtés en vue d'autoriser les MMB dont les droits et prérogatives ont tous été insérés, de façon délibérée, dans des encadrements très stricts « afin d'assurer qu'ils n'en fassent pas une application pratique qui serait incompatible avec les principes généraux du traité et le droit communautaire » (quatrième considérant du règlement n° 1422/78).

J'estime qu'on peut légitimement en déduire qu'une différenciation selon la destination au deuxième degré n'est pas conforme à l'article 9, paragraphe 1, sous a).

Cette conclusion me semble être corroborée par le fait qu'une telle différenciation n'est pas de nature à contribuer « à orienter la quantité prédominante de lait produit dans cet État membre vers la consommation humaine directe » (deuxième considérant du règlement n° 1421/78). Or, cet objectif constitue la principale, sinon l'unique raison pour laquelle les MMB ont été légitimés en droit communautaire.

Ils n'ont d'ailleurs été autorisés qu'après que le Conseil ait effectivement constaté, dans le règlement n° 1422/78, que les conditions relatives à la quantité de lait utilisée pour la consommation humaine directe [12], telles que fixées à l'article 25, paragraphe 2 (modifié), du règlement n° 804/68, étaient remplies en ce qui concerne le Royaume-Uni.

On peut donc conclure de tout ce qui précède qu'une différenciation selon la destination du beurre ne saurait être conforme au droit communautaire à moins naturellement qu'elle ne soit basée sur d'« autres critères » objectifs tels que le permet l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1422/78. Qu'en est-il en l'espèce?

ii) Selon la Commission, la distinction entre le beurre destiné à l'intervention (en vrac) et le beurre destiné à la vente en plaquettes ne constitue pas un « autre critère » objectif qui aurait été établi selon la procédure du

12 — Sous forme de lait entier, de lait demi-écrémé, de lait écrémé, de babeurre, de crème de lait et de yoghourt, voir article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1422/78.

comité paritaire prévue au paragraphe 4 du même article. Pour le gouvernement français, elle l'est d'autant moins que les prix arrêtés selon cette procédure doivent l'être dans le respect des principes fixés aux paragraphes 1 à 3 de l'article 9, ce qui ne serait pas le cas.

La défenderesse, par contre, estime qu'une différenciation, selon le marché sur lequel le produit final est utilisé, serait bien basée sur d' « autres critères » objectifs, à savoir les coûts respectifs de la fabrication du beurre en vrac et de celle du beurre en plaquettes et les prix différents que ces beurres atteignent sur leurs marchés respectifs.

Cette dernière position présuppose qu'il y ait effectivement en l'occurrence deux marchés bien distincts, ce que contestent la Commission et le gouvernement français. Pour eux, les marchés du beurre en vrac et du beurre en plaquettes ne sauraient être séparés et il n'y aurait qu'un seul marché du beurre: dans les deux cas il s'agirait fondamentalement du même produit, destiné à la satisfaction des mêmes besoins, mais appréhendé à un stade de commercialisation différent. Les structures des coûts ne seraient pas différentes mais il y aurait simplement des coûts supplémentaires pour le conditionnement et la commercialisation du beurre en plaquettes.

Le Royaume-Uni souligne, en second lieu, qu'un marché ne se concevrait pas seulement en termes de coûts de production et de vente, mais traduirait également l'interaction de tous les éléments influant sur l'offre et la demande. En réalité, les écarts entre les prix auxquels le beurre en vrac et le beurre en plaquettes seraient vendus sur le marché ne tiendraient pas simplement aux différences des prix de revient, mais seraient fonction surtout de différences très sensibles des conditions de concurrence auxquelles l'un et l'autre seraient soumis. Ainsi des facteurs tels que la concurrence du beurre néo-zélandais, qui ne peut être vendu à l'intervention, ou de la margarine et la baisse constante de la consommation de beurre n'affecteraient que le prix du beurre en plaquettes.

Certes, on est bien obligé de constater que dans des conditions normales le prix du beurre en vrac et celui du beurre en plaquettes ne sont pas les mêmes et qu'il est bien possible que cette différence ne soit pas seulement due aux coûts supplémentaires résultant du conditionnement et de la commercialisation du beurre en plaquettes.

Mais, d'un autre côté, on peut légitimement s'interroger pourquoi, s'il y a effectivement deux marchés séparés répondant à des conditions bien distinctes, les MMB y sont intervenus artificiellement en essayant d'y créer des conditions identiques, notamment en faisant bénéficier l'acheteur-producteur qui doit faire face aux coûts plus élevés liés à la fabrication de beurre en plaquettes, du lait à un prix inférieur à celui utilisé pour la production de beurre destiné à être vendu en vrac. D'ailleurs, lorsqu'il indique qu'une augmentation des refus d'achat de beurre en vrac par les organismes d'intervention est de nature à déprimer le prix de marché du beurre en plaquettes, le Royaume-Uni ne reconnaît-il pas lui-même une certaine interchangeabilité et concurrence entre ces deux types de beurre, signes infaillibles de ce qu'on est en présence d'un seul et même marché?

Quoi qu'il en soit, les MMB n'ont pu différencier le prix du lait selon ce critère — sans préjudice de la question de savoir s'il constitue un critère « objectif » ou non — que pour autant que le comité paritaire en ait décidé ainsi. Or, tel ne semble pas être le cas. Bien que la défenderesse ait déclaré au point 14.23 (p. 88) de son mémoire en défense que, contrairement à l'avis de la Commission, ce critère aurait bien été établi conformément à la procédure visée à l'article 9, paragraphe 4, du règlement

n° 1422/78, comme le requiert le paragraphe 1, sous b), elle n'a pas pu en apporter la preuve formelle.

D'une part, l'article 66, paragraphe 8, modifié, du Milk Marketing Scheme 1933, qui définit, en application de l'article 6, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1565/79, les « autres critères » objectifs pouvant être pris en considération par le comité paritaire, ne s'y réfère pas. A la lecture des critères y énumérés, il saute d'ailleurs aux yeux que tous sont en rapport direct avec le lait (quantité, désignation, qualité, état du lait, lieu de production et de transformation du lait, lieu, dates et modalités de livraison du lait) et qu'aucun d'entre eux ne concerne le marché sur lequel le produit fabriqué à partir du lait est destiné à être vendu.

D'autre part, même s'il est vrai que la lettre g) de ladite disposition prévoit qu'avec l'approbation du ministre tout autre critère objectif peut être pris en compte par le comité paritaire, la défenderesse, dans sa réponse à la demande expresse de la Cour de spécifier « si et, dans l'affirmative, à quelles occasions la procédure du comité paritaire a été utilisée pour définir de nouveaux critères objectifs », a dû se limiter à avouer que « l'adoption d'un prix unique pour la matière grasse butyrique contenue dans le lait en vue de la production de beurre a rendu inutile l'établissement par le comité paritaire de nouveaux critères objectifs ». Il peut en être déduit qu'avant qu'il ait été mis fin aux pratiques litigieuses, seuls les critères énumérés à l'article 66, paragraphe 8, ont légitimement pu être pris en compte par le comité paritaire.

Il faut en conclure que le système du double prix du lait utilisé pour la fabrication de beurre tel que pratiqué par les MMB n'est donc pas non plus basé sur d'« autres critères » objectifs au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1422/78 et 6 paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1565/79.

iii) Si la Cour fait siennes ces conclusions, la question se pose de savoir si elle peut en rester là et constater le manquement du Royaume-Uni sans examiner la deuxième série de moyens invoqués par la Commission et qui sont tirés de la violation de ce que j'ai qualifié les principes et règles communautaires. En d'autres termes le non-respect de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1422/78 constitue-t-il en soi une violation du droit communautaire ou une telle violation n'existe-t-elle que si l'un ou l'autre des critères figurant aux paragraphes 2 et 3 de cet article ou à l'article 6 du réglement n° 1565/79 de la Commission sont simultanément remplis?

Répondre par l'affirmative à la première branche de la question équivaudrait à dire que le système litigieux de différenciation du prix du lait a été illégal *per se* même s'il n'a pas conduit, en fait, à une distorsion de concurrence, discrimination ou entrave au bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés. Y répondre par la négative signifierait que cette illégalité n'existerait que si une distorsion de concurrence, une discrimination ou une entrave au bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés pourrait être démontrée simultanément.

La controverse a été soulevée par la défenderesse qui, comme nous l'avons vu, s'est opposée à une interprétation stricte de l'article en question, d'où serait tiré cet argument *per se.*

Dans son argumentation, elle s'appuie sur des lettres et documents des services de la Commission antérieurs à l'adoption du règlement n° 1565/79 et au lancement de la procédure de l'article 169 (CEE), ainsi que sur le libellé de l'article 6, paragraphe 2,

alinéa 2, du règlement n° 1565/79. La défenderesse estime également qu'une telle interprétation ne serait pas nécessaire parce que des garanties suffisantes seraient prévues, notamment aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 du règlement n° 1422/78. Elle serait aussi contraire au principe de proportionnalité en ce qu'elle aboutirait à constater une infraction au droit communautaire, sans qu'il soit nécessaire d'établir l'existence de conséquences préjudiciables.

D'une façon générale, même si certaines prises de position des services de la Commission donnent effectivement à penser que l'attitude de ces services a connu une certaine évolution, elles ne sauraient prévaloir sur le texte même de l'article 9, paragraphe 1, qui, rappelons-le, est un règlement du Conseil obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. Ce n'est pas l'interprétation qu'en donnent les services de la Commission dans les contacts qu'ils ont plus particulièrement avec un État membre, interprétation qui pour le surplus est encore contestée par d'autres États membres, qui est à retenir ici, mais celle qui résulte des termes de la disposition en cause, ainsi que de l'économie générale du règlement.

Cela vaut d'ailleurs également pour l'argument tiré du libellé de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 1565/79. Par cette disposition d'application du règlement n° 1422/78 du Conseil, la Commission n'a pas pu altérer le sens, voire rendre inopérante une règle édictée par le Conseil dans le règlement de base.

Elle ne saurait donc être comprise que comme précisant les dispositions de l'article 9 de ce règlement qui gardent leur valeur propre.

D'ailleurs, pour ambiguë qu'elle soit, je ne crois pas qu'on puisse nécessairement tirer de la rédaction de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, la conclusion que la différenciation litigieuse du prix du lait ne soit pas interdite *per se*.

Après avoir prescrit au Royaume-Uni d'arrêter les dispositions détaillées nécessaires pour contrôler en permanence le respect des dispositions de l'article 9 du règlement n° 1422/78, et notamment la définition des « destinations » possibles et les « autres critères objectifs », l'article 6 poursuit:

« La différenciation du prix de vente sur la base de sa (sic) destination ou d'autres critères objectifs n'est exclue que dans la mesure où elle pourrait aboutir à des discriminations ... etc. »

Ce texte peut certainement également être lu comme excluant *toujours* une différenciation sur une base différente de celle de la destination du lait ou d'autres critères objectifs au sens decrit ci-devant et comme l'excluant *même sur ces bases « dans la mesure où* elle pourrait aboutir à une discrimination entre acheteurs de lait ou faire obstacle au fonctionnement normal de l'organisation commune des marchés et, en particulier, de son régime d'intervention et d'aides communautaires ».

Comme une interprétation stricte s'impose en la matière, l'interprétation ci-dessus me paraît la seule valable. Il en résulte que, en l'espèce, la différenciation, n'ayant pas eu lieu sur base de la destination du lait ou d'autres critères objectifs, est illégale *per se*.

Cette conclusion ne peut pas non plus être mise en cause par une référence aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 du règlement n° 1422/78.

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 9, vaut *mutatis mutandis* ce qui vient d'être dit pour l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 1565/79: même une différenciation selon la destination telle

que définie au paragraphe 1, en principe permise, est interdite si elle a pour effet une distorsion de concurrence sur le marché britannique entre les produits laitiers en provenance d'autres États membres et les produits indigènes. Or, *une telle distorsion n'a besoin d'être établie que si la différenciation pratiquée l'est effectivement sur base de la destination telle que nous l'avons comprise ci-devant. Ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.*

L'article 9, paragraphe 3, n'étant en premier lieu qu'une mesure d'appui du paragraphe 2 en ce sens qu'il fixe un plancher en dessous duquel aucun prix de vente pratiqué par les MMB ne peut descendre afin d'éviter précisément tout risque d'une telle distorsion, le même raisonnement doit lui être appliqué.

D'une façon générale, l'argument tiré par la partie défenderesse de ce qu'elle appelle les « garanties supplémentaires » peut aussi être utilisé en sens contraire pour dire que le fait même que de telles critères additionnels aient été prévus souligne le caractère exceptionnel d'une différenciation du prix du lait et, partant, la nécessité d'une interprétation stricte de la possibilité d'opérer de telles différenciations.

Quant au principe de proportionnalité, je peux me limiter à renvoyer à ce que j'ai exposé ci-dessus au sujet du sens de l'expression « destination pour laquelle l'acheteur l'utilisera »: c'est en raison des prérogatives et droits spéciaux dont sont dotés les MMB par rapport au « droit commun » communautaire en matière d'organisation des marchés agricoles que des conditions et contraintes très strictes leur ont été imposées. Compte tenu du caractère dérogatoire de ce régime, je n'oserais pas affirmer que ces conditions et contraintes soient disproportionnées par rapport à l'objectif recherché, à savoir garantir la compatibilité de ces prérogatives et droits spéciaux avec les principes généraux du droit communautaire.

Je conclus donc de toutes les considérations qui précèdent que, même abstraction faite des conséquences pratiques qu'il a entraînées, le système de double prix pour le lait entier utilisé pour la fabrication du beurre selon que ce dernier était destiné à être vendu comme beurre d'intervention ou beurre en vrac, d'une part, ou comme beurre en plaquettes vendu au détail, d'autre part, tel qu'il a été pratiqué par les MMB, est contraire à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1422/78 du Conseil, et que, en autorisant les MMB à pratiquer un tel système, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 dudit règlement et de l'article 6 du règlement n° 1565/79 de la Commission.

Étant donné cependant que la demanderesse a de toute façon invoqué et développé, à l'appui de la requête, d'autres moyens tirés des dispositions pertinentes des règlements en question, je voudrais, à titre subsidiaire, en examiner ci-après le bien-fondé.

2. *Respect des principes et règles communautaires*

Les règles que les MMB et les comités paritaires ne doivent en aucun cas enfreindre, même lorsqu'ils opèrent une différenciation des prix conforme à l'article 9, paragraphe 1, se trouvent définies dans deux règlements du Conseil et un règlement de la Commission (voir ci-dessus point I).

La situation qui résulte de la répétition, sous des formes légèrement différentes, de ces critères dans trois règlements n'est pas sans créer une certaine confusion.

Je propose de suivre l'articulation des griefs retenue par la Commission dans sa requête qui est fondée sur une combinaison des articles 9, paragraphe 2, du règlement n° 1422/78 et 6, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 1565/79. En vertu de ces dispositions, une différenciation des prix de vente du lait ne doit en aucun cas:

i) avoir pour effet une distorsion de concurrence entre les produits laitiers en provenance d'autres États membres et les produits indigènes;

ii) aboutir à une discrimination entre acheteurs de lait;

iii) faire obstacle au fonctionnement normal de l'organisation commune des marchés, et, en particulier, de son régime d'intervention et

iv) de son régime d'aides communautaires.

Avant d'examiner si le système britannique des prix du lait était ou non incompatible avec l'un ou l'autre de ces critères, il me semble utile de rappeler la méthode de calcul appliquée au Royaume-Uni. Pendant la période visée, à savoir du 1er mai 1978 jusqu'au printemps 1984, le comité paritaire déterminait le prix du lait en partant d'une estimation des prix de vente sur le marché des produits finis et en en déduisant les coûts de fabrication et une marge bénéficiaire au profit du transformateur. Cette méthode de calcul a été appliquée aussi bien pour fixer le prix du lait destiné à la production de beurre en vrac que pour déterminer celui du lait destiné à la fabrication de beurre en plaquettes: seuls les coûts de fabrication différaient, la marge bénéficiaire restant en substance la même dans les deux cas.

En réduisant cette méthode à sa plus simple expression, on peut dire qu'elle garantissait, d'une part, aux industriels qui transforment le lait une marge bénéficiaire donnée, quelle que soit la conjoncture, et qu'elle compensait, d'autre part, les coûts supplémentaires notamment de conditionnement et de distribution qu'avaient à supporter les producteurs de beurre en plaquettes par rapport aux producteurs de beurre en vrac. Elle a fait, en effet, bénéficier les premiers d'un prix d'achat du lait inférieur.

Est-ce que cette méthode de calcul était compatible avec les principes et règles communautaires mentionnés ci-dessus?

J'estime pouvoir examiner cette question en faisant abstraction de la plupart des données chiffrées, tableaux et statistiques produits au cours de l'instance.

D'une part, en effet, l'interprétation que les parties donnent à ces chiffres est, en règle générale, divergente.

D'autre part, une comparaison chiffrée avec ce qui se serait passé si un autre système de prix avait été appliqué est, par la force des choses, impossible.

Enfin, selon les termes mêmes de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 1565/79, il suffit de toute façon que la pratique litigieuse puisse aboutir à une discrimination entre acheteurs de lait ou faire obstacle au fonctionnement normal de l'organisation commune des marchés et, en particulier, de son régime d'intervention et d'aides communautaires.

Par analogie, le même principe de la potentialité me semble pouvoir être appliqué aux conditions de concurrence d'autant plus que, d'une façon générale, en matière de concurrence, le traité même et la Cour n'exigent pas qu'une distorsion se soit effectivement réalisée pour constituer une infraction, mais se contentent d'un risque ou d'une menace de distorsion.

Examinons donc successivement les différents griefs invoqués par la Commission.

i) *Sur la distorsion de concurrence*

Toute une série d'éléments tendent à prouver que, au cours de la période où le système de double prix a fonctionné, une distorsion de concurrence a existé en faveur des producteurs britanniques de beurre en plaquettes, et en défaveur des exportateurs de beurre des autres États membres.

Du fait que le prix du lait était calculé par le comité paritaire en prenant comme point de départ le prix de vente escompté du beurre en plaquettes, duquel étaient déduits les coûts de fabrication ainsi que la marge bénéficiaire du transformateur, le produc-

teur britannique de beurre en plaquettes bénéficiait d'un avantage concurrentiel équivalant à une partie plus ou moins grande de ces coûts de transformation et de cette marge bénéficiaire.

L'importance de cet avantage concurrentiel pouvait en effet varier selon les circonstances.

Si le prix de marché du beurre sur lequel on fondait le calcul était bas, le prix du lait subissait une diminution importante et l'avantage concurrentiel était considérable.

A l'inverse, si le prix du marché retenu se situait à un niveau plus élevé, l'avantage était moindre.

Le système comportait donc un élément flexible qui était de nature à avantager automatiquement le producteur britannique: le prix que ce dernier payait pour son lait avait déjà été calculé de manière à tenir compte de la situation du marché britannique du beurre en plaquettes.

Les exportateurs des autres États membres, pour pouvoir continuer à vendre au Royaume-Uni lorsque le prix du marché y était bas, devaient comprimer leur marge bénéficiaire (alors que celle du producteur britannique restait plus ou moins la même), ce qui était susceptible de rendre l'exportation non rénumératrice et donc impossible.

Si le prix du lait au Royaume-Uni n'avait pas été différencié, le producteur britannique de beurre en plaquettes aurait dû, lui aussi, réduire sa marge bénéficiaire si la situation du marché l'exigeait, et des conditions de concurrence plus normales se seraient rétablies.

L'argument consistant à dire que les coopératives de production qui existent dans les autres États membres obtiennent également des prix différents pour le lait contenu dans les différents produits laitiers, n'est pas convaincant.

Ces coopératives sont en effet en concurrence avec d'autres coopératives du même pays ou de pays limitrophes, ou avec des laiteries industrielles. Si une coopérative donnée ne vend pas la plus grande partie possible du lait sous forme de lait liquide destiné à la consommation humaine directe, ou sous la forme de produits transformés pour lesquels elle obtient une rémunération relativement élevée, tels que le yoghourt, la crème ou le fromage de marque, et le reste sous forme de beurre ou de poudre de lait à des prix équivalant au prix d'intervention, ses membres sont susceptibles de la quitter pour se joindre à d'autres coopératives ou pour livrer leur lait à des entreprises privées.

La grande majorité des producteurs de lait du Royaume-Uni, par contre, n'ont pas la possibilité effective de quitter le MMB. Ce dernier peut, dès lors, se permettre de vendre une partie du lait à un prix inférieur à l'équivalent du prix d'intervention du beurre, créant de ce fait des distorsions de concurrence au niveau du produit de transformation qui bénéficie de ce prix réduit.

L'argument de la défenderesse suivant lequel la relation de concurrence à considérer serait celle qui existe entre producteurs de lait, et non de beurre, ne saurait pas non plus être retenu. Il se heurte au libellé de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1422/78 qui vise d'une façon générale la concurrence entre les produits laitiers. D'ailleurs, dans son argumentation factuelle, la défenderesse elle-même s'est référée au marché britannique des *produits laitiers,* et notamment à la concurrence animée et effective qui caractériserait le marché du beurre, du fait des importations, de la concurrence de la margarine et de la baisse de la consommation de beurre.

Dans cet ordre d'idées, le Royaume-Uni a fait valoir que le bénéfice net des producteurs britanniques de beurre en plaquettes était tombé à un niveau très bas en 1977 et

au début de 1978 et que ces derniers auraient nécessairement été obligés tôt ou tard de se retirer du marché si le système du double prix n'avait pas été introduit.

Cet argument n'est pas convaincant. Dans une telle situation, le bénéfice net des exportateurs des autres États membres vendant sur le marché britannique a dû, lui aussi, baisser dans la même proportion et rien ne permet de conclure que le marché britannique aurait été accaparé par ces exportateurs qui devaient par ailleurs subir des frais de transport plus élevés.

Les chiffres fournis par la Commission à la demande de la Cour, et qui émanent d'un bureau d'études britannique indépendant (AGB), font d'ailleurs apparaître, entre 1977 et 1983, une augmentation considérable de la part de marché détenue par le beurre produit au Royaume-Uni: + 125 % en ce qui concerne l'ensemble du pays, et + 145 % en ce qui concerne l'Angleterre.

Au cours de la même période, la Nouvelle-Zélande a maintenu sa part de marché, mais la part du beurre importé en provenance des autres États membres a connu une régression de près de 40 %.

Ces chiffres montrent clairement que, même si le nouveau système de prix n'avait pas été introduit, les producteurs britanniques ne se seraient probablement pas trouvés dans la situation de devoir se retirer du marché.

Quand on porte un jugement sur la situation concurrentielle du beurre sur le marché britannique, il ne faut d'ailleurs pas oublier que les importations en provenance de la Nouvelle-Zélande sont soumises à des contingents quantitatifs décroissants, et que, en vue de freiner l'augmentation du prix du beurre au Royaume-Uni et d'améliorer sa position concurrentielle par rapport à la margarine, cet État membre a été autorisé à accorder une subvention à la consommation du beurre. Celle-ci, dont bénéficiait également le beurre importé, s'est élevée à un certain moment jusqu'à 315,15 UKL par tonne. Elle n'a été abrogée que le 27 mai 1985.

Enfin, il n'est pas contesté que, pour les périodes de mars à juin 1983 et de janvier à mai 1984, les prix les plus bas enregistrés pour le beurre de production nationale étaient inférieurs aux prix comparables les plus bas du beurre importé en provenance d'autres États membres, ce qui est interdit par le paragraphe 3 de l'article 9 du règlement n° 1422/78, pour autant que ces prix plus bas résultent du prix de vente du lait pratiqué par les MMB (article 6, paragraphe 5, du règlement n° 1565/79).

A mon sens, les explications du Royaume-Uni figurant dans le dossier de la Cour ne sont pas de nature à prouver que le prix de vente du lait ne soit pas à l'origine de ces prix particulièrement bas du beurre.

ii) *Sur la discrimination entre acheteurs de lait*

Aucun doute ne semble permis quant à l'existence d'une discrimination entre acheteurs de lait, du fait qu'ils se sont vu facturer des prix différents pour le même produit, le lait, qu'ils destinaient à la fabrication du même produit dérivé, le beurre. Je rappelle que, même si le marché de beurre en vrac était différent du marché de beurre en plaquettes, comme le prétend le Royaume-Uni, rien ne devrait empêcher que cette différence ne soit reflétée dans le prix de vente du beurre. Même dans ces conditions, jouer sur le prix du lait pour créer des situations identiques là où il n'y en a pas d'office constitue une discrimination qui ne saurait être objectivement justifiable.

L'argument suivant lequel il n'y aurait pas discrimination entre acheteurs s'ils décident eux-mêmes, au cours d'une procédure légale conduite sur un pied d'égalité et par accord amiable dans le cadre du comité paritaire, d'acheter le lait à des prix différents, se heurte au libellé même de l'article 9, para-

graphe 4, du règlement n° 1422/78 qui prévoit que les prix arrêtés selon cette procédure doivent l'être dans le respect des dispositions visées aux autres paragraphes du même article. Même si le principe de non-discrimination entre acheteurs de lait, n'est pas réaffirmé dans ces autres paragraphes, il constitue un principe de base de toute la réglementation, ainsi que cela résulte de l'article 25 (nouveau) du règlement n° 804/68 introduit par le règlement n° 1421/78, et de l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1565/79.

Dans l'affaire 222/82 (Apple and Pear Development Council/Lewis) [13], la Cour a d'ailleurs constaté, me semble-t-il, que l'approbation expresse d'un grand nombre de producteurs et de personnes exerçant des activités ou employées dans un secteur donné du domaine agricole ne saurait rendre légal un comportement qui viole le traité.

iii) *Sur l'obstacle au fonctionnement normal de l'organisation commune des marchés*

Le quatrième considérant du règlement n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers dispose que « notamment dans le secteur du lait il est nécessaire, afin de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole intéressée, que les mesures d'intervention sur le marché continuent à être prises par les organismes d'intervention, *tout en étant uniformisées afin de ne pas entraver la libre circulation, à l'intérieur de la Communauté, des produits considérés* ».

Il est clair que le producteur de beurre britannique, dont la marge bénéficiaire était garantie et quasiment identique, qu'il vende sur le marché libre (en plaquettes) ou à l'intervention (en vrac), n'était guère incité à vendre à l'intervention ni à rechercher des débouchés plus rémunérateurs à l'exportation, même si les prix sur le marché britannique étaient inférieurs au prix d'intervention ou aux prix de vente qui pouvaient être obtenus dans d'autres pays de la Communauté ou dans des pays tiers.

Bien au contraire, il pouvait avoir intérêt à continuer à vendre sur son propre marché pour y maintenir et améliorer sa présence aux dépens des exportateurs des autres États membres, incapables de rester dans la compétition en présence de prix aussi bas.

(Il est à noter qu'un exportateur d'un autre État membre, constatant qu'il ne parvient pas à écouler sa marchandise au Royaume-Uni à un prix rémunérateur, ne serait pas à même de le vendre aux organismes d'intervention de ce pays, car en vertu de l'article 1, paragraphe 3, du règlement n° 985/68 du Conseil [14], aussi longtemps que des normes de qualité communes pour le beurre n'auront pas été arrêtées, les détenteurs de beurre ne peuvent effectuer des offres qu'à l'organisme d'intervention de l'État membre sur le territoire duquel le beurre a été produit.)

Or, moins le producteur britannique vendait à l'intervention, plus les quantités offertes sur le marché étaient grandes, plus le cours se déprimait, et plus le prix auquel les MMB cédait le lait devait être réduit.

Il me semble donc qu'on était en présence d'une espèce de cercle vicieux. La position concurrentielle des exportateurs des autres pays (qui, rappelons-le, achètent leur lait à

13 — Rec. 1983, p. 4083 et 4124.

14 — Règlement n° 985/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales régissant les mesures d'intervention sur le marché du beurre et de la crème de lait (JO L 169, p. 1).

un prix qui n'est pas flexible) devenait encore plus difficile et le libre-échange des produits laitiers, qu'une application uniforme des mesures d'intervention devrait contribuer à assurer, était mis en cause.

Enfin, du fait de ce système, le prix touché par le producteur de lait britannique était lui aussi soumis à une pression vers le bas.

Ce qui était en cause ici, ce n'était donc pas tellement la question de savoir si les achats d'intervention se faisaient dans d'autres États membres au lieu de se faire au Royaume-Uni [15], mais bel et bien le fonctionnement normal de l'organisation commune des marchés.

Il peut, certes, paraître paradoxal que l'on soit amené pour ainsi dire à plaider en faveur d'un accroissement encore plus grand des achats d'intervention qui, sous l'effet de l'augmentation considérable de la production de lait au Royaume-Uni, se sont de toute façon également accrus dans ce pays.

Mais, tant que l'organisation de marché reste ce qu'elle est, les mécanismes d'intervention devraient pouvoir jouer.

iv) *Sur l'obstacle à la réalisation des programmes d'aides*

La Commission reproche enfin au Royaume-Uni que le système du double prix aurait conduit à une réduction du niveau réel de l'aide communautaire en faveur des fabricants britanniques de produits de pâtisserie et de glaces alimentaires.

A cet égard, il y a lieu de faire une observation générale qui vaut également en ce qui concerne l'aide au lait écrémé dont il sera question plus loin.

15 — Même si on peut considérer qu'il y a obstacle au bon fonctionnement du régime d'intervention dans un autre État membre si les ventes à l'intervention y augmentent indûment du fait de la difficulté d'exporter vers le Royaume-Uni.

Il semble résulter du texte des règlements que, lorsque le Conseil décide d'instituer un régime d'aide afin de favoriser l'écoulement d'un produit agricole vers d'autres destinations que l'intervention (par exemple la fabrication de pâtisserie ou, dans le cas du lait écrémé, l'alimentation des animaux), il prend normalement comme point de départ de son raisonnement le prix commun de ce produit (par exemple le prix d'intervention) et il calcule à partir de ce prix la subvention nécessaire pour que l'utilisation de ce produit devienne suffisamment attrayante:

a) pour l'utilisateur final, afin que ce dernier l'emploie à la place d'autres produits (par exemple margarine ou aliments composés);

b) pour le détenteur du produit agricole en question afin que celui-ci ne trouve pas plus avantageux de livrer le produit à l'intervention.

Il ne faut en effet pas oublier qu'une laiterie, par exemple, peut avoir un intérêt à fabriquer une certaine quantité de poudre de lait par an, afin d'amortir le coût de ses installations de déshydratation (voir point 20.44 du mémoire en défense).

Dans le cadre de ce raisonnement, l'existence d'un prix de départ unique du produit agricole en question constitue donc un élément essentiel et on est tenté de conclure qu'en règle générale les régimes d'aides sont perturbés lorsque des prix différenciés du produit agricole de base concerné sont pratiqués dans un État membre.

La réalité est cependant plus complexe et on n'échappe pas à un examen détaillé de chaque régime d'aide.

Le règlement n° 1932/81 de la Commission, du 13 juillet 1981, relatif à l'octroi d'une aide au beurre et au beurre concentré destiné à la fabrication de produits de pâtisserie, de glaces alimentaires et autres produits alimentaires (JO L 191, p. 6),

prévoit que les montants des aides spéciales sont fixés selon la procédure de l'adjudication permanente (article 1er).

Les intéressés participent à une adjudication particulière par le dépôt d'une offre écrite qui indique le niveau de l'aide proposé (article 5).

Compte tenu des offres pour chaque adjudication particulière, il est fixé pour le beurre et pour le beurre concentré un montant maximal de l'aide (article 7).

L'offre est refusée si l'aide proposée est supérieure au montant maximal de l'aide valable pour l'adjudication particulière (article 8).

Il résulte par ailleurs du règlement du Conseil n° 1723/81 du 24 juin 1981 (JO L 172, p. 14) qui a institué les règles générales de ce régime, que l'objectif de ce dernier est d'instaurer des aides qui ramènent le prix du beurre à un niveau comparable à celui pratiqué pour le beurre d'intervention (deuxième considérant).

Il est donc permis de conclure que l'objet de ce régime d'aide est atteint lorsque les particuliers intéressés parviennent à se procurer le beurre à un tel prix.

Or, à mon avis, la Commission, n'a pas démontré que tel n'aurait pas été le cas au Royaume-Uni.

Elle a invoqué l'existence du prix plus bas du lait lorsque celui-ci était destiné à la fabrication de beurre en plaquettes. Mais ce prix était uniquement applicable dans cette hypothèse précise, et son existence ne me semble pas avoir été de nature à empêcher les producteurs de pâtisseries ou de glaces alimentaires de se procurer le beurre en vrac à un prix proche du prix d'intervention. Ce grief doit donc être rejeté.

C — *Arguments tirés de la différenciation du prix du lait selon la destination du lait écrémé*

La Commission soutient que la différenciation des prix du lait entier utilisé pour la fabrication de beurre ou de crème de lait, selon la destination du lait écrémé obtenu lors de cette fabrication, aurait fait obstacle au fonctionnement normal des régimes d'aides communautaires pour le lait écrémé liquide destiné à l'alimentation du bétail, d'une part, et à la fabrication de caséine, d'autre part.

La Commission se base sur le fait que le prix du lait entier était plus élevé lorsque le lait écrémé restant était consacré à l'une de ces deux destinations, que dans l'hypothèse où le lait écrémé était destiné à la fabrication de poudre de lait.

Selon elle, le niveau réel de l'aide est réduit si l'utilisateur du lait écrémé liquide est obligé de payer son lait à un prix plus élevé au départ. Si un prix unique du lait avait été pratiqué, le prix effectif de cession du lait écrémé aurait été plus bas, et les aides auraient mieux atteint leurs objectifs.

Ici encore, il y a lieu d'examiner concrètement et séparément ces deux types d'aides.

1. Le lait écrémé destiné à l'alimentation du bétail

Le règlement n° 986/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales relatives à l'octroi des aides pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation des animaux (JO L 169, p. 4), prévoit que le paiement à la laiterie de l'aide pour le lait écrémé est subordonné à la condition que cette dernière ne se soit pas fait payer le lait écrémé traité à un prix supérieur à un prix maximal départ laiterie. Ce prix maximal a pour but d'assurer la réalisation de l'objectif visé par cette aide, à savoir que la plus grande quantité possible

de lait écrémé soit utilisée à l'état liquide pour l'alimentation des animaux. Le prix maximal doit être établi de manière à préserver l'intérêt que présente l'utilisation du lait écrémé pour l'alimentation des animaux. Pour cette raison, il est fixé compte tenu des mesures d'intervention en faveur du lait écrémé et du lait écrémé en poudre ainsi que des prix d'aliments comparables pour animaux (deuxième considérant).

Or, le Royaume-Uni a soutenu, et cela n'a pas été contredit par la Commission, que le lait écrémé destiné à cette utilisation n'a jamais été vendu à un prix supérieur à ce prix maximal départ laiterie.

Une perturbation du régime d'aide pourrait néanmoins résulter du fait que le prix du lait écrémé destiné à la fabrication de poudre de lait soit fixé à un niveau tellement bas que les laiteries n'aient pas intérêt à rétrocéder le lait aux agriculteurs, mais qu'il soit plus avantageux pour elles de le transformer en poudre de lait.

Le règlement n° 1105/68 de la Commission, du 27 juillet 1968, relatif aux modalités d'octroi des aides pour le lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux (JO L 184 p. 24), fixe le prix maximal de ce lait sur la base, entre autres, de la valeur du lait écrémé résultant du prix d'intervention du lait écrémé en poudre (sixième considérant).

On peut donc supposer que ce mécanisme d'aide n'est pas perturbé lorsque le lait écrémé est cédé aux fabricants de lait en poudre à un prix qui n'est pas inférieur à la valeur du lait écrémé résultant du prix d'intervention du lait écrémé en poudre.

Or, au point 20.14 de son mémoire en défense, le Royaume-Uni déclare que, « dans le cas du lait écrémé en poudre, le prix du marché au Royaume-Uni est proche du prix d'intervention » (nous supposons que « proche » veut dire légèrement supérieur).

Le Royaume-Uni poursuit que, « pour déterminer la 'valeur du lait écrémé' lorsque celui-ci est utilisé pour être transformé en lait en poudre, il est nécessaire de faire une estimation du prix de vente sur le marché du lait écrémé en poudre et de déduire les coûts, principalement les coûts de déshydratation ».

La Commission n'a pas démontré que l'application de ce mode de calcul ait donné lieu à un prix de cession du lait écrémé, aux fabricants de lait en poudre, à un prix inférieur à l'équivalent du prix d'intervention.

Je parviens, dès lors, à la conclusion que le régime de prix différenciés appliqué au Royaume-Uni n'a pas perturbé le régime d'aides communautaires relatif au lait écrémé destiné à l'alimentation du bétail.

2. Le lait écrémé destiné à la fabrication de caséine

Le règlement n° 987/68 du Conseil, du 15 juillet 1968 (JO L 169, p. 6), établissant les règles générales relatives à l'octroi d'une aide pour le lait écrémé transformé en caséine et en caséinates, prévoit, en son article 3, le principe suivant.

L'aide versée au fabricant de caséine ou de caséinates « est fixée de manière telle que la recette provenant de la vente du lait écrémé transformé en caséine ou en caséinates corresponde à celle provenant de la vente du lait écrémé transformé en lait écrémé en poudre, calculée:

— sur la base du prix d'intervention, ou

— sur la base du prix du marché du lait écrémé en poudre spray de première qualité, si ce prix est supérieur au prix d'intervention.

Si des mesures communautaires ont pour effet de majorer dans un État membre le prix auquel l'organisme d'intervention achète le lait écrémé en poudre, l'aide peut être augmentée d'un montant correspondant dans cet État membre ».

Cet article lie donc d'une manière indissoluble l'aide et le prix du lait écrémé destiné à la fabrication de caséine et de caséinates d'une part et le prix du même type de lait destiné à la fabrication de lait en poudre d'autre part.

Le fait, pour les MMB, de vendre le lait écrémé à des prix différents selon qu'il devait servir à l'une ou à l'autre destination, était donc contraire aux principes de base de ce régime d'aides et a dû en perturber le fonctionnement.

Conclusions

Je partage l'appréciation faite par la Commission aux pages 19 et 20 de sa requête selon laquelle le Royaume-Uni est responsable du système de prix appliqué par les MMB.

Dans la mesure indiquée dans le corps des présentes conclusions, j'ai donc l'honneur de vous proposer de constater qu'en autorisant les MMB:

— à appliquer un système de double prix pour le lait entier utilisé pour la fabrication de beurre selon qu'il était destiné à être vendu en vrac, d'une part, ou en plaquettes, d'autre part,

et

— à pratiquer des prix différenciés pour le lait entier utilisé pour la fabrication de beurre et de crème de lait selon que le lait écrémé obtenu lors de cette fabrication était destiné à la fabrication de poudre de lait ou de caséines et caséinates,

le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 du règlement (CEE) n° 1422/78 du Conseil et de l'article 6 du règlement (CEE) n° 1565/79 de la Commission.

Ayant donné raison, pour l'essentiel, à la Commission, j'estime que les dépens, y compris ceux de la partie intervenante, devraient être mis à charge du Royaume-Uni.