RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans les affaires jointes 196/88 à 198/88 *

I — Faits et procédure écrite

1. *La réglementation communautaire applicable*

a) Le *règlement n° 856/84 du Conseil*, du 31 mars 1984, modifiant le règlement n° 804/68, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10), a introduit, pour une période de cinq ans, un prélèvement supplémentaire dû sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité de référence à déterminer.

b) Les règles générales d'application du prélèvement supplémentaire sont contenues dans le *règlement 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 n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), tel que modifié.

L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 fixe la quantité de référence visée dans le règlement de base n° 856/84, c'est-à-dire la quantité exempte du prélèvement supplémentaire. Celle-ci est en principe 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 %. Toutefois, conformément à l'article 2, paragraphe 2, 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. Ce pourcentage peut être modulé en fonction du niveau des livraisons de certaines catégories de redevables, de l'évolution des livraisons dans certaines régions entre 1981 et 1983, ou de l'évolution des livraisons de certaines catégories de redevables pendant la même période.

Les articles 3, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84 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. En l'occurrence, il convient de relever l'article 3, qui est ainsi libellé:

« Pour la détermination des quantités de référence visées à l'article 2 et dans le cadre de l'application des formules A et B, sont prises en compte certaines situations particulières dans les conditions suivantes:

1) les producteurs qui ont souscrit un plan de développement de la production laitière au titre de la directive 72/159/CEE, déposé avant le 1er mars

* Langue de procédure: le français.

1984, peuvent obtenir, selon la décision de l'État membre:

— si le plan est en cours d'exécution, une quantité spécifique de référence qui tient compte des quantités de lait et de produits laitiers prévues par le plan de développement,

— si le plan a été exécuté après le 1er janvier 1981, une quantité spécifique de référence qui tient compte des quantités de lait et de produits laitiers qu'ils ont livrées l'année au cours de laquelle le plan a été achevé.

Peuvent également être pris en compte, si l'État membre dispose d'informations suffisantes, les investissements effectués sans plan de développement;

2) ...

3) ... »

Aux termes de l'article 5 du même règlement, « pour l'application des articles 3 et 4, ne peuvent être accordées des quantités supplémentaires de référence que dans la limite de la quantité garantie visée à l'article 5 quater du règlement n° 804/68. Ces quantités supplémentaires sont prélevées sur une réserve constituée par l'État membre à l'intérieur de la quantité garantie précitée ».

c) Les modalités d'application du prélèvement supplémentaire ont été fixées par le *règlement n° 1371/84 de la Commission*, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 132, p. 11).

2. *La réglementation française pour la mise en œuvre de la réglementation communautaire*

Les mesures nationales nécessaires à la mise en œuvre du régime communautaire ont été adoptées, en France, successivement par le décret n° 84-661, du 17 juillet 1984, relatif à la maîtrise de la production du lait de vache et aux modalités de recouvrement d'un prélèvement supplémentaire à la charge des acheteurs et des producteurs de lait de vache (JORF du 21.7.1984, p. 2373), par l'arrêté du 22 novembre 1984, relatif à la détermination des quantités de référence des acheteurs de lait pour la période allant du 2 avril 1984 au 31 mars 1985 (JORF du 29.11.1984, p. 3660), et par l'arrêté du 10 juillet 1985, relatif à la détermination des quantités de référence des acheteurs de lait pour la période allant du 1er avril 1985 au 31 mars 1986 (JORF du 14.7.1985, p. 7979).

a) Aux termes du *décret n° 84-661*, précité, le prélèvement supplémentaire est dû par les acheteurs de lait (formule B), qui le répercutent sur les producteurs ayant dépassé leur quantité de référence (article 2). La quantité de référence de chaque acheteur est calculée sur la base de la quantité effectivement collectée en 1983, diminuée d'un pourcentage uniforme, mais différent, selon qu'il s'agit de régions de montagne (1 %) ou d'autres régions (2 %) (article 17).

En ce qui concerne l'octroi de quantités de référence spécifiques ou supplémentaires, notamment au titre d'un plan de développement, le décret précise que les « producteurs dont les livraisons au cours de l'année civile 1983 auront été supérieures à 200 000 litres de lait ne pourront pas bénéficier de l'octroi de quantités de référence supplémentaires avant le 1er avril 1986 », sauf dérogation individuelle décidée par l'autorité administrative compétente (article 5).

b) L'*arrêté du 22 novembre 1984*, précité, prévoit pour la campagne 1984/1985 que, dans la limite de leurs quantités de référence, les acheteurs attribueront aux producteurs leur livrant du lait au 2 avril 1984 une quantité de référence de base au plus égale à 98 % (99 % en zone de montagne) des livraisons effectuées en 1983. Les acheteurs attribueront en outre, dans certaines conditions, des références complémentaires s'ajoutant à la quantité de référence de base. Ces références complémentaires sont de 9 500 litres pour les producteurs ayant souscrit un plan de développement et dont le plan a été agréé après le 1er avril 1978 et avant le 31 mars 1985, à condition, toutefois, que leur référence de base ne dépasse pas 200 000 litres ou 98 % (99 % en zone de montagne) de l'objectif de livraison prévu pour la campagne 1984/1985 (article 3).

c) L'*arrêté du 10 juillet 1985*, précité, contient des dispositions analogues pour la campagne 1985/1986, hormis que les quantités de référence des acheteurs et des producteurs sont affectées d'un abattement généralisé de 1 % (sauf en zone de montagne).

3. *Les litiges au principal*

Les litiges au principal opposent des producteurs de lait du département des côtes du Nord respectivement à la Coopérative agricole laitière de Loudéac « Copall » et à la Laiterie coopérative du Trieux. Celles-ci leur ont appliqué des prélèvements en raison du dépassement des quantités de référence qui leur avaient été attribuées au titre de la réglementation communautaire relative au prélèvement supplémentaire sur le lait.

Les producteurs de lait contestent les prélèvements appliqués et soutiennent que la réglementation française, en vertu de laquelle leurs quantités de référence ont été fixées, fait une application inexacte des dispositions communautaires en la matière. Plus particulièrement, ils font valoir que le gouvernement français, en retenant 1983 comme seule année de référence pour la fixation des quantités de référence et en allouant une quantité forfaitaire de 9 500 litres de lait pour tous les producteurs soumis à un plan de développement, aurait méconnu, eu égard aux principes de non-discrimination et de confiance légitime, le règlement n° 857/84 du Conseil, précité, et notamment l'article 3 de celui-ci.

C'est en vue de pouvoir apprécier cette argumentation que la Cour d'appel de Rennes, saisie des litiges en appel par les producteurs de lait, après que ceux-ci eurent été déboutés en première instance, a sursis à statuer et saisi la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles suivantes, identiques dans les trois affaires:

« 1) L'article 3 du règlement n° 857/84 du Conseil permet-il à un État membre

d'attribuer une allocation forfaitaire à tous les titulaires de plans de développement en cours d'exécution, sans égard aux objectifs de chaque plan, et de choisir l'année 1983 comme seule année de référence, sans prévoir de dérogation pour les producteurs bénéficiaires d'un plan de développement achevé en 1981 et 1982?

2) L'article 40, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne s'oppose-t-il à ce que les arrêtés du 22 novembre 1984 et du 10 juillet 1985 établissent un ordre de priorité pour les attributions de quantités de référence supplémentaires en fonction des quantités libérées au sein de chaque entreprise, le bénéfice accordé dépendant ainsi des quantités disponibles de l'acheteur?

3) Y a-t-il eu de la part de l'autorité nationale, lorsqu'elle a pris, notamment, l'arrêté ministériel du 10 juillet 1985, limitant la possibilité de croissance pour la campagne 1985/1986 à 1 % de la campagne précédente, atteinte au principe de la confiance légitime, les titulaires de plan pouvant compter sur la stabilité des engagements pris antérieurement pour leur permettre d'accroître la productivité de leur exploitation? »

4. *Procédure devant la Cour*

Les arrêts de renvoi ont été enregistrés au greffe de la Cour le 20 juillet 1988.

Par ordonnance du 27 octobre 1988, la Cour a décidé de joindre les présentes affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par les requérants au principal dans les trois affaires, représentés par Mes Pitois-Sillard, Olive, Cabot et Dohollou, avocats au barreau de Rennes, par le gouvernement français, représenté par Mme E. Belliard et M. Géraud de Bergues, en qualité d'agents, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. G. Lawrence et P. Hetsch, membres de son service juridique, en qualité d'agents.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, par décision du 1er février 1989, de renvoyer les affaires devant la troisième chambre, en application de 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) Les *requérants* au principal estiment que la première question appelle une réponse négative.

En effet, les États membres ne disposeraient pas d'une complète liberté d'appréciation pour déterminer les quantités de référence supplémentaires allouées aux producteurs ayant souscrit un plan de développement, compte tenu du caractère impératif de l'article 3 du règlement n° 857/84. Pour les producteurs dont le plan a été achevé après le 1er janvier 1981, les quantités de référence

alors attribuées devraient être établies sur la base de l'année d'achèvement du plan.

L'État français n'aurait donc pu, comme il l'a fait par les arrêtés des 22 novembre 1984 et 10 juillet 1985, choisir l'année 1983 comme année de référence systématique, sans dérogation pour les titulaires de plans achevés courant 1981 et 1982. Il n'aurait pu, non plus, apprécier le dispositif de chaque plan de manière globale, mais aurait dû tenir compte des situations individuelles. Dès lors, il ne serait pas conforme au règlement n° 857/84 de choisir une allocation forfaitaire de 9 500 litres de lait, en complément d'une quantité de référence initiale, pour tous les producteurs de plans de développement, quels que soient les objectifs de production qui y sont inscrits.

b) Le *gouvernement français* soutient, en premier lieu, s'agissant du caractère forfaitaire de l'allocation accordée aux titulaires de plans de développement, qu'il ressort des termes mêmes de l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 que cette allocation n'est pas un droit pour les intéressés, mais une simple faculté laissée aux États membres (« peuvent obtenir »). Toutefois, même à retenir l'interprétation contraire, on ne saurait y trouver une véritable obligation de résultat quant à la satisfaction intégrale des objectifs prévus dans les plans de développement, étant donné que la formule retenue (« quantité spécifique de référence qui tient compte ») n'impliquerait pas le calcul de la quantité en cause sur une base individuelle.

S'agissant, en second lieu, de la possibilité de retenir 1983 comme seule année de référence pour tous les producteurs bénéficiaires d'un plan de développement achevé en 1981 et 1982, le gouvernement français estime que les dispositions de l'article 3 ne s'appliquent que pendant la durée du plan; en effet, au terme de celui-ci, le processus de croissance de l'exploitation serait achevé et le producteur, titulaire d'un plan, devrait être traité de la même manière que les non-titulaires. Ainsi, si le plan est achevé avant l'année retenue dans l'État membre pour le calcul des références (1983 en France), la référence du titulaire devrait être établie sur la base de ses livraisons 1983, qui intégreraient le résultat du processus de croissance programmé dans le plan de développement déjà achevé.

La référence aux livraisons de la dernière année du plan ne se comprendrait que dans le cas où l'État membre a retenu l'année 1981 pour base de calcul: en effet, les références auraient été établies en 1984, au moment où les productions 1982 et 1983 auraient déjà été connues. Il aurait paru plus simple au législateur, pour calculer les références dans ce cas, de substituer les livraisons effectuées en fin de plan aux objectifs définis au départ. Ainsi, on aurait remplacé une prévision datant de plusieurs années par un fait plus récent et dûment constaté.

c) La *Commission* fait observer que l'article 3, point 1, deuxième tiret, du règlement n° 857/84 prévoit expressément que la quantité supplémentaire pouvant être attribuée tiendra compte du niveau des livraisons atteint « l'année au cours de laquelle le plan a été achevé », soit en l'occurrence 1981 ou 1982, selon le cas. Dès lors, le choix de l'année 1983, pour déterminer la quantité de référence que la laiterie ne doit pas dépasser, ne préjugerait pas, pour l'attribution des quantités s'y ajoutant, de l'obligation de tenir compte des livraisons effectuées en 1981 et 1982 au titre d'un plan de développement. Il devrait cependant être rappelé que, étant donné l'effort de maîtrise

de la production que traduirait la quantité globale garantie, l'intégralité des quantités livrées en 1981 et 1982 au titre d'un plan de développement ne pourrait pas toujours être attribuée.

L'attribution d'une quantité supplémentaire forfaitaire à tous les titulaires d'un plan de développement en cours d'exécution, indépendamment des objectifs de livraison propres à chaque plan (en l'occurrence 9 500 litres), constituerait, par contre, une violation de l'article 40, paragraphe 3, du traité. En effet, lorsque la réglementation communautaire laisse aux États membres le choix d'attribuer ou non des quantités supplémentaires dans les cas visés à l'article 3 du règlement n° 857/84, ils se devraient, s'ils optent pour l'octroi de telles quantités, de définir des conditions objectives d'attribution. L'attribution des quantités supplémentaires par la laiterie devrait, par conséquent, être effectuée en fonction des objectifs de livraison propres à chaque plan de développement.

En revanche, la fixation d'un plafond unique (en l'occurrence 200 000 litres) pour la quantité de référence par producteur, au-delà duquel aucune quantité supplémentaire ne peut être attribuée, correspondrait à l'obligation pour l'État membre de respecter la quantité globale garantie, tout en se constituant une réserve nationale pour alimenter l'attribution des quantités supplémentaires visées aux articles 3 et 4 du règlement n° 857/84. Ces contraintes pourraient le conduire à définir une quantité de référence maximale pour assurer effectivement la maîtrise de la production voulue, tout en dégageant des quantités disponibles suffisantes pour assurer l'application des articles 3 et 4.

En conclusion, la Commission propose de répondre à la première question comme suit:

« a) Les dispositions de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité et de l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, s'opposent à l'attribution, par un État membre, aux producteurs ayant souscrit un plan de développement au titre de la directive 72/159/CEE, en cours d'exécution, d'une quantité supplémentaire à caractère forfaitaire, indépendante des objectifs de livraison prévus par le plan.

b) Les dispositions de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité ne s'opposent pas au choix par un État membre de l'année 1983 pour déterminer les quantités de référence et les quantités supplémentaires pouvant être attribuées aux producteurs ayant souscrit un plan de développement au titre de la directive 72/159/CEE, achevé en 1981 ou 1982. »

2) *Sur la deuxième question*

a) Les *requérants* au principal rappellent que la Cour a donné une interprétation large de la notion du principe de non-discrimination, qui s'oppose à tout traitement différent de situations comparables. Ainsi, la Cour aurait considéré que l'établissement d'une organisation commune de marchés agricoles supposait une répartition proportionnée des avantages et désavantages pour les producteurs (arrêt du 2 juillet 1974, Holtz & Willemsen, 153/73, Rec. p. 675). Le principe de non-discrimination jouerait égale-

ment pour les États membres en ce sens que, si la réglementation communautaire leur laisse un choix entre plusieurs modalités d'application, ils seraient tenus de respecter la règle énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité dans leur choix (arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e.a., 201 et 202/85, Rec. p. 3477).

Compte tenu de ces critères, la mise en œuvre du système institué par les arrêtés des 22 novembre 1984 et 10 juillet 1985 conduirait à une discrimination à trois niveaux, à savoir à l'intérieur même de la Communauté (en comparant les titulaires de plans de développement français avec les titulaires de tels plans dans d'autres États membres), au niveau des titulaires de plans de développement par rapport aux non-titulaires, et au niveau des titulaires de plans de développement entre eux. Ces discriminations seraient d'autant plus importantes que l'abandon de production, dans certains cas, permettrait aux laiteries de disposer de quotas non utilisés. Enfin, le choix de l'année 1983 comme seule année de référence ainsi que l'allocation forfaitaire de 9 500 litres de lait, en complément d'une quantité de référence initiale, seraient, eux aussi, constitutifs d'une discrimination.

b) Le *gouvernement français expose* que, selon la jurisprudence de la Cour, réaffirmée, en dernier lieu, par l'arrêt du 25 novembre 1986 (Klensch, précité), l'article 40, paragraphe 3, du traité, en tant qu'expression spécifique du principe général d'égalité, lie également les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre une organisation commune de marché.

En l'espèce, les plans de développement prévus par la directive 72/159/CEE auraient pour but d'assurer l'adaptation de certaines exploitations au développement économique et, ainsi, en appliquant des méthodes de production rationnelle, de garantir aux producteurs agricoles titulaires de plan un revenu équitable et des conditions de travail satisfaisantes, conformément à l'article 39, paragraphe 1, sous a) et b), du traité.

Par conséquent, la « priorité » consentie à certains producteurs, parmi lesquels les titulaires d'un plan de développement, résulterait justement du fait que leur situation n'est pas comparable à celle des autres producteurs et que le traitement déterminé qui leur est appliqué est destiné à les remettre à parité avec ces derniers. Il ne pourrait dès lors être question, à l'occasion de la mise en place des quotas laitiers, de remettre en cause le développement des exploitations bénéficiant de plans de développement en n'accordant pas à leurs exploitants un traitement spécifique, comme l'y inviteraient d'ailleurs les articles 3 et 4 du règlement n° 857/84.

Il ne serait pas exact, en revanche, de considérer qu'un traitement différent aurait été opéré entre les producteurs « prioritaires » eux-mêmes en fonction de la plus ou moins grande disponibilité de quantités libérées par les aides au départ dans leurs laiteries respectives. En effet, deux procédures auraient garanti aux titulaires de plans de développement le traitement uniforme au niveau national, exigé par la réglementation communautaire:

— la mise en place d'une « procédure d'appel » aurait permis aux laiteries dans lesquelles les besoins de cette catégorie de producteurs étaient supérieurs aux disponibilités en références libérées de

recevoir une dotation complémentaire prélevée sur la réserve nationale gérée par l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (Onilait);

— le mécanisme de compensation de fin de campagne institué par l'article 4 bis du règlement n° 857/84 aurait été utilisé pour effectuer des « prêts de quotas » à ces producteurs, dans la limite du traitement particulier réservé à ces derniers.

Les ressources disponibles auraient ainsi pu être réparties équitablement au vu des besoins des producteurs « prioritaires », quelle que soit la situation de leurs laiteries respectives.

c) La *Commission* fait valoir en substance que la priorité donnée à l'attribution des quantités supplémentaires aux producteurs titulaires d'un plan de développement affiliés à une même laiterie, en fonction des quantités libérées par les autres producteurs de cette laiterie, n'est pas, sous certaines conditions, source de discrimination.

Ainsi que la Cour l'aurait souligné dans l'arrêt du 25 novembre 1986 (Klensch, précité), constituerait une discrimination entre producteurs affiliés à des laiteries différentes le fait pour l'acheteur de disposer des quantités libérées par les producteurs qui lui sont affiliés, qu'elles résultent d'une cessation d'activité spontanée ou contre indemnisation. Dans un tel cas, en effet, la laiterie pourrait favoriser ses propres producteurs au détriment des producteurs d'autres laiteries, où de moindres quantités auraient été libérées.

La réglementation française prévoirait qu'une partie de 20 % des quantités libérées au cours de la période d'application par les producteurs qui ont bénéficié du rachat de celles-ci [article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 857/84] soit affectée à la réserve nationale et déduite de la quantité de référence de chaque acheteur. Cette partie serait destinée à compenser d'éventuelles inégalités de traitement des producteurs affiliés à des laiteries différentes.

Dans le calcul de ce régime, deux situations pourraient donc se présenter, s'agissant d'un producteur titulaire d'un plan de développement:

— soit les quantités libérées dans une laiterie dépassent la quantité spécifique nécessaire, et la différence devrait alimenter la réserve nationale,

— soit les quantités libérées sont insuffisantes et c'est la part de 20 % affectée à la réserve nationale qui devrait fournir l'appoint.

La partie de la réserve égale à 20 % permettrait ainsi de couvrir les différences de situation pouvant exister d'une laiterie à l'autre. Au cas où cette réserve de 20 % serait insuffisante, il appartiendrait aux autorités nationales soit de réduire les quantités de référence des autres producteurs, soit de racheter de nouvelles quantités de lait, ce qui reconstituerait un volant de quantités disponibles. Un tel système, articulé autour d'une gestion décentralisée par les laiteries d'une partie des quantités libérées et d'une gestion centralisée du reliquat, n'apparaîtrait pas contraire au principe de non-discrimination, dès lors qu'il permettrait de corriger

l'hétérogénéité des situations découlant du niveau variable des quantités libérées selon les différents acheteurs.

En conclusion, la Commission propose de répondre ainsi à la deuxième question:

« L'interdiction de discrimination édictée par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité ne s'oppose pas à ce que, pour la détermination des quantités supplémentaires à attribuer aux producteurs ayant souscrit un plan de développement au titre de la directive 72/159/CEE, les mesures prises par un État membre ayant choisi la formule B, en application du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, comportent la réattribution par les acheteurs d'une partie des quantités libérées par les producteurs qui leur sont affiliés, dès lors que la partie non utilisée de ces quantités est destinée à compenser les inégalités entre les différents acheteurs. »

3. *Sur la troisième question*

a) Les *requérants* au principal estiment que la réglementation communautaire et, par conséquent, l'arrêté ministériel du 10 juillet 1985, limitant la possibilité de croissance pour la campagne 1985/1986 à 1 %, portent atteinte au principe de confiance légitime et de sécurité juridique.

Ils exposent sur ce point que les plans de développement devaient permettre aux exploitants d'atteindre, après achèvement, un revenu de travail par unité de main-d'œuvre comparable à celui dont bénéficient les activités non agricoles de la région, tout en améliorant de façon durable les conditions de travail et de production. Les plans de développement auraient, en quelque sorte, à la fois un caractère réglementaire dans leur origine et un caractère contractuel dans leur application. Leurs titulaires seraient donc légitimement en droit d'espérer une stabilité des engagements pris antérieurement, pour être en mesure d'accroître la productivité de leur exploitation, afin de disposer d'un revenu équitable et de conditions de vie comparables à celles des autres professions.

La réglementation en cause violerait également le principe de proportionnalité, puisqu'il n'y aurait pas eu, en l'espèce, adoption de mesures progressives avec aménagement de périodes transitoires, alors qu'il aurait fallu opérer graduellement les ajustements opportuns.

b) Le *gouvernement français* estime que, en réduisant les quantités de référence pour la campagne 1985/1986 de 1 % par rapport à la campagne précédente, tout en prévoyant un traitement spécifique en faveur des titulaires de plan, la réglementation française est conforme à la réglementation communautaire et ne porte pas atteinte au principe de la confiance légitime.

En effet, en vertu de la jurisprudence de la Cour, le principe de la confiance légitime n'empêcherait pas de façon générale une réglementation nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure, en l'absence d'obligations assumées à l'égard de l'autorité publique (voir arrêt du 5 mai 1981, Dürbeck, 112/80, Rec. p. 1095). Or, en ce qui concerne le cas particulier des plans de développement, si les mesures d'encouragement dont bénéficiaient leurs titulaires

étaient fonction des objectifs affichés par les plans, ces mesures n'auraient néanmoins pas été remises en cause en cas d'inachèvement dans les délais prévus. On ne saurait dès lors parler, de la part de ces titulaires, d'engagements définitifs ou irrévocables.

En tout état de cause, si la nouvelle réglementation communautaire mise en place à partir de 1984 dans le secteur laitier n'a pas véritablement prévu de régime transitoire, elle aurait néanmoins établi un régime compensatoire à l'égard de certains producteurs qui serait justement à l'origine du présent litige. Il conviendrait de souligner dans ce contexte que l'article 3 du règlement n° 857/84 institue non pas un régime de quotas individuels de production à proprement parler, mais un prélèvement, lequel n'aurait pas pour finalité de sanctionner le non-respect d'une interdiction de produire au-delà du seuil de garantie, mais répondrait à l'idée du partage de la responsabilité financière des excédents laitiers entre les producteurs en proportion de leur contribution à la constitution de ces excédents.

c) La *Commission* rappelle que, dans le cadre de la formule B, choisie par la France, le prélèvement n'est dû que si la quantité de la laiterie est dépassée, après compensation entre les quantités livrées par les différents producteurs qui y sont affiliés (voir arrêt du 28 avril 1988, Thevenot, 61/87, Rec. p. 2375).

En ce qui concerne la deuxième période d'application du régime des quotas laitiers, l'article 5 quater, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 aurait fixé la quantité globale garantie à un niveau inférieur à celui initialement fixé. C'est dans le cadre de ce quota réduit que le gouvernement français aurait fixé la quantité de référence de chaque acheteur au niveau fixé pour la période précédente moins 1 % (sauf pour les régions de montagne).

Dans ce contexte, la troisième question devrait être comprise comme soulevant le problème de savoir si cette diminution n'est pas contraire à la confiance légitime qu'auraient pu nourrir les producteurs ayant souscrit un plan de développement quant au maintien des objectifs fixés par ce plan. La réponse à cette question devrait être négative.

Ainsi que la Cour l'aurait relevé dans l'arrêt du 28 avril 1988 (Mulder, 120/86, Rec. p. 2321), les États membres ne pourraient attribuer des quantités supplémentaires au titre des situations particulières visées par l'article 3 du règlement n° 857/84 que dans la limite de la quantité globale garantie. Or, la quantité globale garantie aurait été fixée par le règlement n° 856/84 à 97,2 millions de tonnes de lait et, afin de ménager une certaine transition, portée à 98,2 millions de tonnes pendant la première année d'application.

Compte tenu de la diminution de la quantité globale garantie et de la latitude laissée aux autorités nationales pour décider d'attribuer ou non des quantités supplémentaires, notamment aux titulaires d'un plan de développement, ces derniers ne pourraient donc déduire de la réglementation communautaire aucune garantie quant au maintien, et encore moins quant à l'accroissement, de leurs livraisons en fonction de l'objectif fixé dans le plan.

En conclusion, la Commission suggère de donner à la troisième question la réponse suivante:

« Les dispositions de l'article 5 quater, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, et de l'article 2 du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, en imposant aux États membres de réduire la quantité de référence de manière à ne pas dépasser la quantité globale garantie fixée pour la seconde période d'application du régime des quotas laitiers et de déterminer, en conséquence, les quantités supplémentaires pouvant être attribuées aux producteurs ayant souscrit un plan de développement au titre de la directive 72/159/CEE, ne portent pas atteinte au principe de confiance légitime. »

M. Zuleeg
Juge Rapporteur