CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 2 octobre 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans les affaires 120/86, Mulder, et 170/86, von Deetzen (Rec. 1988, respectivement p. 2321 et 2355), la Cour a jugé que le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil était invalide dans la mesure où il ne prévoyait pas l'attribution d'une quantité de référence au producteur n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77, livré de lait pendant l'année de référence en cause. En 1989, le Conseil a adopté de nouvelles mesures visant à donner effet à ces arrêts par l'adjonction d'un nouvel article 3 bis dans le règlement n° 857/84. Les deux affaires C-189/89, Spagl, et C-217/89, Pastätter (Rec. 1990, p. I-4585), ont toutes deux été déférées par le Finanzgericht München et soulèvent, en substance, la question de savoir si ces mesures sont adéquates ou si, au contraire, elles constituent une violation des principes fondamentaux du droit communautaire.

2. Dans l'affaire C-189/89, M. Spagl, qui est le requérant dans l'instance se déroulant devant le juge national, exploite une terre agricole de quelque 12 hectares en Bavière. Le 1er avril 1978, il a adhéré au régime communautaire de non-commercialisation et s'est engagé à ne pas commercialiser du lait ou des produits laitiers pour une période de cinq ans. Au cours de cette période, il a apporté des améliorations à son exploitation en vue de reprendre la production laitière. A l'expiration de son engagement, le 31 mars 1983, il n'a pas été en mesure de reprendre immédiatement la production, car il ne disposait pas des capitaux nécessaires à la reconstitution d'un cheptel laitier. A la place, il a acheté des génisses qu'il a lui-même élevées pour reprendre la production avec douze vaches en mai ou juin 1984. Entre-temps, le régime du prélèvement supplémentaire (ou des quantités de référence pour le lait) avait été introduit le 1er avril 1984. M. Spagl a sollicité des autorités allemandes l'octroi d'une quantité de référence fondée sur ses livraisons de lait avant son adhésion au régime de non-commercialisation, à savoir 31 656 kilos. Toutefois, du fait qu'il n'avait pas produit de lait en 1983, année de référence choisie par la République fédérale d'Allemagne, sa quantité de référence a été fixée à zéro.

3. Le Hauptzollamt Rosenheim, défendeur dans l'instance nationale, ayant, par décision du 4 avril 1986, rejeté un recours administratif dirigé contre la fixation des quantités de référence, M. Spagl a entamé une procédure judiciaire pour contester cette décision. Lorsque l'action du demandeur vint à être évoquée devant la juridiction de renvoi, l'article 3 bis du règlement n° 857/84 avait, entre-temps, été adopté. Toutefois, il apparaît que M. Spagl n'avait, une nouvelle fois, pas vocation à l'octroi d'une quantité de référence, car il n'était pas en mesure de satisfaire à la condition, définie à l'article 3 bis, selon laquelle l'engagement de non-commercialisation devait avoir pris fin postérieurement au 31 décembre 1983.

* Langue originale: l'anglais.

4. La juridiction nationale a mis en doute la compatibilité du terme fixé à l'article 3 bis avec les principes généraux du droit, en particulier le principe de protection de la confiance légitime, le principe de non-discrimination, le principe de la garantie de la propriété, de même qu'avec les objectifs de la politique agricole commune définis à l'article 39 du traité. La juridiction nationale a également émis des doutes sur la validité d'une restriction limitant l'octroi d'une quantité de référence visé à l'article 3 bis à 60 % de la production précédente. Elle a donc déféré deux questions à titre préjudiciel, libellées comme suit:

« Le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, dans la version du règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989, est-il valide

1) dans la mesure où, conformément à son article 3 bis, paragraphe 1, premier tiret, les producteurs dont la période de non-commercialisation, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77, était venue à expiration avant le 31 décembre 1983 ou avant le 30 septembre 1983, mais qui n'avaient pas encore repris leur production pendant la période de référence retenue, ne reçoivent pas de quantités de référence spécifiques dans le cadre de la réglementation des quotas laitiers,

2) et dans la mesure où, si la question 1 appelle une réponse négative, la quantité de référence spécifique prévue à l'article 3 bis, paragraphe 2, n'est égale qu'à 60 % de la quantité de lait ou de la quantité d'équivalent lait qui a servi de base au calcul de la prime de non-commercialisation ou de reconversion. »

5. Il résulte du dossier qu'à l'époque du renvoi de l'affaire M. Spagl devait quelque 100 000 DM à la défenderesse en raison du prélèvement grevant l'ensemble de ses livraisons pour la période comprise entre 1984 et 1989.

6. Dans l'affaire C-217/89, le requérant dans l'instance au principal, M. Pastätter, exploite une petite propriété agricole de quelque 13,5 hectares en Bavière. Au début de 1981, il a adhéré au régime communautaire de conversion du cheptel laitier en production de viandes bovines et a perçu une prime calculée sur la base de ses livraisons antérieures, soit 83 110 kilos. Son engagement de quatre ans, qui inclut une obligation de non-commercialisation du lait ou de produits laitiers, a pris fin au 31 décembre 1984, date à partir de laquelle il a repris sa production de lait. Lorsqu'il a sollicité l'octroi d'une quantité de référence, cette dernière a été initialement fixée à zéro, étant donné que, tout comme M. Spagl, il n'avait pas produit de lait au cours de l'année 1983, qui constituait l'année de référence. Par décision du 21 février 1985, l'Oberfinanzdirektion München rejeté un recours administratif dirigé contre cette fixation et M. Pastätter a entamé une procédure judiciaire. Là encore, au moment de l'évocation de l'affaire, l'article 3 bis du règlement n° 857/84 avait, entre-temps, été adopté; en vertu de cette disposition, M. Pastätter avait droit à une quantité de référence égale à 60 % de ses livraisons antérieures.

7. La juridiction nationale a cependant eu des doutes quant à la compatibilité de cette limite de 60 % avec les principes généraux de protection de la confiance légitime, de non-discrimination et de protection de la propriété privée. Dans l'ordonnance de renvoi, elle souligne que la règle des 60 %

est particulièrement désavantageuse pour les petits producteurs qui ne seraient pas à même, le cas échéant, de continuer l'exploitation laitière sur la base d'un quota aussi limité, et elle indique que la terre détenue par M. Pastätter ne peut être économiquement exploitée que sous la forme d'une ferme à vocation laitière. C'est pourquoi la juridiction nationale a déféré la question suivante dans l'affaire C-217/89, identique en substance à la seconde question de l'affaire C-189/89:

« Le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, dans la rédaction du règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989, est-il valable en ce que la quantité de référence spécifique prévue par son article 3 bis, paragraphe 2, n'est égale qu'à 60 % de la quantité de lait ou d'équivalent lait qui a servi de base au calcul de la prime de non-commercialisation ou de reconversion? »

8. Les questions déférées ont trait à la validité de deux aspects spécifiques du nouvel article 3 bis du règlement n° 857/84, à savoir la limitation de l'octroi des quantités spéciales de référence à des producteurs dont la période de non-commercialisation ou de conversion expirait après le 31 décembre 1983 ou, le cas échéant, après le 30 septembre 1983 (ci-après « date limite ») et la base sur laquelle était allouée la quantité de référence, à savoir 60 % des livraisons antérieures (ci-après « règle des 60 % »). Pour répondre à ces questions, il est nécessaire tout d'abord d'examiner la législation communautaire pertinente.

9. On doit toutefois observer, à titre liminaire, que la légalité de la date limite et de la règle des 60 % est actuellement en cause dans un certain nombre d'autres affaires pendantes devant la Cour. La validité de la date limite est mise en cause directement dans l'affaire C-44/90, Reese, et indirectement dans l'affaire C-85/90, Dowling. La validité de la règle des 60 % a été, parmi d'autres questions, directement mise en cause dans l'affaire C-44/89, von Deetzen (n° 2), et, de manière indirecte, dans la procédure intentée au titre de l'article 215, deuxième alinéa, du traité dans l'affaire C-104/89, Mulder (n° 2), ainsi que dans un grand nombre d'autres actions en indemnité contre le Conseil et/ou la Commission intentées par d'autres participants ayant adhéré aux régimes de non-commercialisation et de conversion.

La législation communautaire

10. Préoccupé par des excédents croissants de lait et de produits laitiers dans la Communauté, le Conseil a adopté, le 17 mai 1977, le règlement n° 1078/77 (JO L 131, p. 1) instituant un régime de primes au profit des producteurs s'engageant, pour une période qu'ils précisaient, à ne pas commercialiser du lait ou des produits laitiers (ci-après « prime de non-commercialisation ») ou à cesser les livraisons de lait et convertir leurs troupeaux bovins à orientation laitière en production de viandes (ci-après « prime de reconversion »). L'engagement de non-commercialisation s'étendait sur cinq ans et l'engagement de reconversion sur quatre ans (articles 2 et 3). Le montant de la prime dans l'un et l'autre cas a été fixé par référence aux livraisons effectuées dans les douze mois précédant le mois au cours duquel l'intéressé a introduit la demande [article 4 du règlement n° 1078/77, modifié par le règlement (CEE) n° 1041/78 du Conseil (JO L 134, p. 9)]. L'admission au régime ainsi défini a

été close le 15 septembre 1980 en ce qui concerne la prime de non-commercialisation et à la fin de la campagne laitière 1980/1981 en ce qui concerne la prime de reconversion [règlement (CEE) n° 1365/80 du Conseil modifiant le règlement n° 1078/77 (JO L 140, p. 18)].

11. Au moment même où il introduisait les primes de non-commercialisation et de reconversion, le Conseil a également adopté le règlement (CEE) n° 1079/77 introduisant un prélèvement de coresponsabilité pour tout producteur sur les quantités de lait livrées ainsi que sur les quantités de lait vendues par le producteur (JO L 131, p. 6).

12. Ces mesures se sont avérées inadéquates pour contenir l'augmentation de la production de lait, de sorte que, le 1er avril 1984, la Communauté a introduit un régime de contrôle de la production fondé sur un prélèvement supplémentaire — supporté par les producteurs de lait — sur les quantités de lait collectées en sus d'une quantité de référence annuelle (généralement connue sous le nom de quota). A cette fin, le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil (JO L 90, p. 10) a complété le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13), par un nouvel article 5 quater. Selon le paragraphe 1 de cette dernière disposition, le prélèvement est payable soit par les producteurs de lait (formule A), soit par les acheteurs de lait ou d'autres produits laitiers (formule B); dans ce dernier cas, l'acheteur répercute ledit prélèvement sur les producteurs, proportionnellement à la contribution de ces derniers au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur. L'article 5 quater, paragraphe 3, prévoit que la somme des quantités de référence allouées aux producteurs ou aux acheteurs ne peut pas dépasser une quantité globale garantie égale à la somme des quantités de lait livrées dans chaque État membre pendant l'année civile 1981, augmentées de 1 %, et fixe les quantités garanties pour chaque État membre. A l'intérieur de la quantité globale garantie pour la Communauté, l'article 5 quater, paragraphe 4, instaure une réserve communautaire en vue de compléter, au début de chaque période de douze mois, les quantités garanties des États membres où la mise en œuvre du régime de prélèvement soulève des difficultés particulières. Le règlement (CEE) n° 1335/86 du Conseil a modifié l'article 5 quater du règlement n° 804/68 en réduisant les quantités nationales garanties de 3 % en deux étapes, situées entre le 1er avril 1987 et le 31 mars 1989 (JO L 119, p. 19).

13. Le règlement n° 857/84 du Conseil (JO L 90, p. 13) fixe les règles générales pour l'application du régime de prélèvement et, en particulier, pour la détermination des quantités individuelles de référence (ou quotas), c'est-à-dire la quantité exempte du prélèvement supplémentaire. Selon l'article 2, paragraphe 1, dudit règlement, le quota est égal à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par le producteur (formule A) ou achetée par un acheteur (formule B) pendant l'année civile 1981, augmentée de 1 %. Toutefois, selon l'article 2, paragraphe 2, les États membres peuvent prévoir que sur leur territoire le quota est égal à la quantité de lait ou d'équivalent lait délivrée ou achetée pendant l'année civile 1982 ou pendant l'année civile 1983, affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie définie pour l'État membre concerné. Ce pourcentage peut être modifié de manière à créer, à l'intérieur de la quantité nationale garantie, une réserve de quota à allouer aux catégories de producteurs envisagées par les articles 3 et 4 (articles 2, paragraphe 3, et 5).

14. Les articles 3 et 4 habilitent les États membres à allouer des quotas spéciaux ou additionnels à des producteurs se trouvant dans des situations particulières, tels que ceux ayant souscrit un plan de développement de la production laitière [articles 3, paragraphe 1, et 4, paragraphe 1, sous b)], les jeunes agriculteurs (article 3, paragraphe 2) et les producteurs exerçant l'activité agricole à titre principal [article 4, paragraphe 1, sous c)]. L'article 4 bis, inséré par le règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil (JO L 68, p. 1), habilite les États membres à allouer les quotas inutilisés à des producteurs ou à des acheteurs de la même région et, le cas échéant, d'autres régions.

15. Les articles 3 ter et 3 quater récemment adoptés et insérés dans le règlement n° 857/84 étendent les possibilités pour les États membres d'accorder un quota à des producteurs se trouvant dans des situations particulières. L'article 3 ter a été introduit par le règlement (CEE) n° 3880/89 du Conseil (JO L 378, p. 3) et habilite les États membres à accorder des quantités de référence supplémentaires ou spécifiques à certaines catégories de producteurs, notamment ceux ayant souscrit un plan de développement, les nouveaux producteurs et ceux dont le quota n'excède pas 60 000 kilos. Selon l'article 3 quater, introduit par le règlement (CEE) n° 1183/90 du Conseil (JO L 119, p. 27), les États membres sont tenus d'accorder des quotas supplémentaires à des producteurs dont le quota est inférieur à 60 000 kilos (ou à 100 000 kilos dans les régions de montagne) et, au cas où des quotas resteraient disponibles, à des producteurs que leurs capacités de production partiellement inutilisées placent dans une situation difficile. Afin de libérer des quotas destinés à être alloués au titre de l'article 3 quater, le règlement n° 1183/90 institue un nouveau régime communautaire prévoyant des compensations pour le producteur qui s'engage à abandonner définitivement la production laitière.

16. Le règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil (JO L 78, p. 5) prévoyait le retrait temporaire ou la suspension de 5,5 % des quotas individuels en deux étapes comprises entre le 1er avril 1987 et le 31 mars 1989 et octroyait une compensation aux producteurs par rapport aux quantités retirées.

17. Le montant du prélèvement, initialement fixé à 75 % du prix indicatif du lait en cas d'application de la formule A et de 100 % en cas d'application de la formule B, est actuellement de 115 % du prix indicatif pour l'une et l'autre formules [voir règlement (CEE) n° 774/87 du Conseil (JO L 78, p. 3) et règlement n° 3880/89, précité].

18. Le règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission fixe des modalités pour l'application du prélèvement supplémentaire (JO L 139, p. 12) et remplace un règlement antérieur [règlement (CEE) n° 1371/84 (JO L 132, p. 11)]. D'une particulière importance en l'espèce est l'article 9, paragraphe 2 (antérieurement: l'article 6, paragraphe 2), qui habilite les États membres à allouer des quotas aux personnes ayant commencé leur activité après le début de la période de référence, selon des modalités analogues à celles visées à l'article 5, paragraphe 4, sous b), du même règlement, à savoir, sur la base de leurs ventes ou livraisons au cours des douze mois d'activité précédant le 1er avril 1984, affectées, le cas échéant, d'un pourcentage. Dans le cas de producteurs n'ayant pas douze mois d'activité, les États membres déterminent un quota sur la base des ventes effectives ou des livraisons.

19. Les règles communautaires ne contenaient à l'origine aucune disposition spécifique aux fins de l'octroi de quotas aux agriculteurs qui, en raison de ce qu'ils avaient, à l'époque, souscrit un engagement dans le cadre du régime de non-commercialisation et de reconversion, n'avaient pas produit de lait au cours de l'année de référence. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la Cour a jugé, dans les affaires 120/86, Mulder, et 170/86, von Deetzen, que le règlement n° 857/84 était privé de validité, dans la mesure où il avait omis de prévoir une telle disposition.

20. En réaction à cet arrêt et à la suite de négociations menées durant près d'un an, le règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil (JO L 84, p. 2) a été adopté. Ce règlement ajoute un nouvel article 3 bis au règlement n° 857/84 en prévoyant l'octroi provisoire de quantités spéciales de référence à des producteurs dont la période de non-commercialisation ou de reconversion expirait après le 31 décembre 1983 (ou après le 30 septembre 1983 dans les États membres où la collecte de lait des mois d'avril à septembre est au moins le double de celle des mois d'octobre à mars de l'année suivante) et qui n'ont pas déjà reçu un quota, dans les conditions prévues pour les nouveaux adhérents, à l'article 5, paragraphe 4, sous b), et/ou à l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88. L'article 3 bis, paragraphe 1, sous a), d), impose un certain nombre de conditions supplémentaires principalement destinées à garantir que les producteurs sollicitant une quantité de référence spécifique ont véritablement l'intention de reprendre la production de lait et sont en mesure de le faire. Aux termes de l'article 3 bis, paragraphe 2, le quota spécifique est égal à 60 % de la quantité de lait livrée ou à la quantité d'équivalent lait vendue pendant la période de douze mois de calendrier précédant le mois de dépôt de la demande de la prime de non-commercialisation. Le quota provisoire devient définitif si dans les deux ans suivant le 29 mars 1989 les producteurs peuvent établir, à la satisfaction de l'autorité compétente, qu'ils ont effectivement repris les ventes directes et/ou les livraisons et que ces ventes ou livraisons ont atteint, au cours des douze mois précédents, un niveau égal ou supérieur à 80 % du quota provisoire.

21. En vue de rendre possible l'octroi de quotas au titre de l'article 3 bis, la réserve communautaire de quotas a été accrue. Pour ce faire, on a réduit les quantités nationales totales garanties d'un point supplémentaire [règlement (CEE) n° 3879/89 du Conseil (JO L 378, p. 1)], bien que l'incidence sur les quotas individuels ait été compensée par une réduction à 4,5 % du taux de retrait temporaire fixé par le règlement n° 775/87 [règlement (CEE) n° 3882/89 du Conseil (JO L 378, p. 6)]. Le règlement (CEE) n° 3881/89 du Conseil (JO L 378, p. 5), qui a fixé la réserve communautaire pour 1989/1990, et le règlement (CEE) n° 1184/90 du Conseil (JO L 119, p. 30), qui a fixé la réserve communautaire pour 1990/1991, ont l'un et l'autre réservé 600 000 tonnes en vue d'alléger les difficultés rencontrées par les États membres lors de l'allocation des quantités de référence spécifiques au titre de l'article 3 bis.

La validité de la date limite

22. Avant d'examiner les arguments des parties, il est nécessaire d'envisager la portée précise de la première question posée dans l'affaire C-189/89, Spagl. Considération prise de la situation de fait de M. Spagl, il est probable que la juridiction nationale, en tant qu'elle met en doute la validité de la date limite, est préoccupée par la situation

d'un producteur dont l'engagement est venu à expiration avant cette date et qui ne peut obtenir un quota autre que celui prévu à l'article 3 bis. Toutefois, la question est rédigée en termes suffisamment larges pour englober également la situation d'un producteur dont l'engagement est venu à expiration avant la date limite, mais qui s'est déjà vu octroyer un quota au titre de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88. Le gouvernement irlandais, qui a déposé des observations dans l'affaire C-189/89, fait état de ce que ses préoccupations majeures vont aux producteurs qui, placés dans cette dernière situation, pourraient obtenir un quota plus généreux au titre de l'article 3 bis, mais qui s'en trouvent empêchés par les termes de cette dernière disposition.

23. A notre avis, la question doit être comprise dans son sens étroit, comme visant uniquement les producteurs qui n'ont pas déjà reçu un quota. Les producteurs qui se sont vu allouer un quota au titre de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88 sont doublement exclus du bénéfice de l'article 3 bis, du fait de la date limite et par l'exclusion spécifique, au deuxième tiret de l'article 3 bis, paragraphe 1, des producteurs qui ont « reçu une quantité de référence dans les conditions fixées au titre de ... l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88... ». Cette disposition spécifique n'est pas en cause en l'espèce. Elle devra néanmoins être examinée dans l'affaire Reese (C-44/90), actuellement pendante, qui concerne précisément la situation d'un producteur ayant reçu un quota au titre de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88, mais qui cherche une allocation plus généreuse dans le cadre de l'article 3 bis du règlement n° 857/84.

24. Les arguments concernant la validité de la date limite ont trait tout d'abord au respect des principes de protection de la confiance légitime et de non-discrimination. M. Spagl soutient que, à la fin de son engagement de non-commercialisation, il pouvait légitimement escompter reprendre la production de lait, expectative reconnue par la Cour dans les affaires 120/86, Mulder, et 170/86, von Deetzen, et que les dispositions communautaires auraient dû prévoir une période transitoire appropriée pour les producteurs tels que lui, qui n'étaient pas en mesure de reprendre la production immédiatement. M. Spagl fait également valoir que les anciens adhérents au régime de non-commercialisation et de reconversion doivent tous être traités en tant que producteurs se trouvant dans la même situation et que la date limite crée entre eux des différences arbitraires de traitement qui ne sauraient être objectivement justifiées.

25. Le Conseil et la Commission défendent la date limite, principalement pour trois raisons. Premièrement, s'agissant de la protection de la confiance légitime, ils soutiennent que l'article 3 bis du règlement n° 857/84 a pour seule vocation de garantir l'octroi de quantités de référence à des producteurs qui, par suite de leur participation au régime de non-commercialisation et de reconversion, n'étaient pas à même d'obtenir un quota d'une autre façon: selon eux, des producteurs dans la situation de M. Spagl étaient en mesure d'obtenir un quota au titre des dispositions communautaires préexistantes. Ils soulignent que M. Spagl disposait de plus d'une année entre l'expiration de son engagement de non-commercialisation et l'introduction du régime de prélèvement additionnel; durant ce laps de temps, il aurait pu reprendre la production et se ménager un quota soit au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84, soit de l'article 9, paragraphe 2, du règle-

ment n° 1546/88. Subsidiairement, même s'il n'était pas à même de reprendre la production avant le 1er avril 1984, il aurait eu la possibilité d'obtenir un quota au titre des articles 3 ou 4 du règlement n° 857/84, qui permettent aux États membres d'octroyer des quantités de référence spécifiques additionnelles aux producteurs en situation particulière, ou au titre de l'article 4 bis, qui permet la redistribution des quantités de référence inutilisées. Ainsi, la législation communautaire avait, selon eux, d'ores et déjà tenu compte des producteurs dans sa situation et on ne saurait parler d'une exclusion totale et permanente du marché.

26. En second lieu, le Conseil argue de ce que la date limite est, en tout état de cause, justifiée par des considérations supérieures de sécurité juridique et d'efficacité du régime de prélèvement. Enfin, en ce qui concerne le principe de non-discrimination, le Conseil soutient que la situation des producteurs dont les engagements de non-commercialisation expiraient avant le 31 décembre 1983 diffère objectivement de la situation des producteurs dont les engagements expiraient après cette date, en tant que dans ce dernier cas il n'y avait pas de possibilité de production au cours de l'année 1983, année de référence choisie par la plupart des États membres.

27. Le préambule du règlement n° 764/89 n'explique pas l'inclusion d'une exigence selon laquelle, pour avoir vocation à une quantité de référence spécifique, un producteur doit avoir souscrit à un engagement expirant après le 31 décembre 1983 (ou, le cas échéant, après le 30 septembre 1983). Selon nous, les arguments du Conseil et de la Commission ne parviennent pas à justifier cette exigence.

28. En ce qui concerne l'argument selon lequel les producteurs placés dans la situation de M. Spagl auraient pu obtenir un quota au titre des dispositions communautaires générales, on doit noter que l'article 2 du règlement n° 857/84 ne s'applique que dans le cas des producteurs actifs tout au long de l'année de référence pertinente. L'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88, qui envisage les nouveaux producteurs, est une disposition optionnelle qui, bien qu'elle ait été appliquée en Allemagne, n'a pas été mise en œuvre dans tous les États membres. Mais, même en cas d'application, l'article 9, paragraphe 2, dépendait, à cet égard, de la disponibilité de réserves de quotas dans la réserve nationale correspondante et, en tout état de cause, ne pouvait venir en aide qu'aux seuls producteurs qui avaient produit pendant au moins un mois avant le 1er avril 1984, ce qui n'était pas le cas de M. Spagl. De même que pour les articles 3 et 4 du règlement n° 857/84, ainsi que la Cour l'a souligné dans l'affaire 120/86, Mulder, des quotas ne sauraient être alloués au titre de ces dispositions que dans la mesure où un producteur relève d'une ou de plusieurs situations spécifiquement envisagées et dans la mesure où les États membres ont des réserves de quotas disponibles pour être allouées au producteur se trouvant dans des situations particulières. La Cour a, dans la même affaire, également constaté que, si l'article 4 bis du règlement n° 857/84 laisse aux États membres une large marge d'appréciation pour distribuer les quantités de référence non utilisées, cette faculté est limitée par la règle relative à la priorité d'allocation définie au deuxième alinéa de l'article 4 bis, paragraphe 1, et dépend, en outre, de la mesure dans laquelle les quantités de référence inutilisées sont disponibles (affaire 120/86, Mulder, points 15 à 20). En tout état de cause, l'article 4 bis ne permet une nouvelle allocation des quantités inutilisées que sur une base annuelle et ex post facto: il ne constitue donc pas une base légale aux fins de l'allo-

cation permanente de quantités de référence fixes à des producteurs individuels.

29. Il en résulte que les dispositions générales de la législation communautaire ne garantissent pas en toute hypothèse à un producteur dont l'engagement de non-commercialisation ou de reconversion expirait avant le 31 décembre 1983 (ou, le cas échéant, avant le 30 septembre 1983) l'obtention d'un quota en vertu du régime de prélèvement supplémentaire. Si un tel producteur est également exclu de l'octroi d'une quantité de référence spécifique au titre de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, il se trouvera effectivement empêché de reprendre la production de lait pour la durée du régime de prélèvement, en pratique probablement pour de bon.

30. Ainsi que la Cour l'a souligné dans l'affaire 120/86, Mulder:

« ... une telle exclusion totale et permanente, pour toute la durée de l'application de la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire, qui a effet d'empêcher les producteurs concernés de reprendre la commercialisation de lait à la fin de la période de cinq ans, n'était pas prévisible pour ces producteurs au moment où ils prenaient, temporairement, l'engagement de ne pas livrer de lait ... Un tel effet porte donc atteinte à la confiance légitime que ces producteurs pouvaient avoir dans le caractère limité des effets du régime auquel ils se soumettaient » (point 26).

31. Une date limite qui a pour effet de priver définitivement certains producteurs de la possibilité de reprendre une production doit donc être tenue pour incompatible avec le principe de protection de la confiance légitime. La circonstance qu'un producteur ait pu, pour des raisons qui lui sont personnelles, retarder la reprise de sa production jusqu'après la survenance de la date limite, alors qu'il aurait pu, théoriquement, reprendre la production avant cette date, n'est pas pertinente. Le point crucial est que la date limite visée à l'article 3 bis du règlement n° 857/84 a été imposée rétroactivement, ce qui a eu pour effet que les producteurs dont l'engagement avait pris fin avant cette date n'avaient pas été avertis de la nécessité de reprendre la production aussi vite et complètement que possible et ne pouvaient pas prévoir qu'à défaut de ce faire ils se trouveraient définitivement écartés du marché. La reconnaissance de la confiance légitime de ces producteurs ne peut être fonction du caractère purement fortuit de la programmation.

32. Nous voudrions ajouter que la violation du principe de protection de la confiance légitime ne saurait à notre sens être justifiée par référence à des considérations supérieures de sécurité juridique ou d'efficacité du régime de prélèvement supplémentaire. La sécurité juridique pourrait certes justifier l'imposition d'une limite de temps pour des demandes d'octroi d'un quota spécifique (et l'article 3 bis impose effectivement une telle limite), mais ne saurait justifier l'application rétroactive d'une date limite en tant que condition d'admission aux fins de l'octroi d'un tel quota. Pour ce qui est de l'efficacité du régime, le Conseil et la Commission craignent que l'article 3 bis encourage la reprise de la production par des producteurs qui, à défaut, n'auraient pas envisagé cette possibilité, mais qui souhaitent dorénavant profiter de l'importante valeur patrimoniale qu'un quota laitier représente actuellement. A notre sens, le renvoi à l'efficacité du régime de prélèvement pourrait justifier des mesures pour décourager la reprise de la

production de lait en général (nous reviendrons sur ce point lors de l'examen de la règle des 60 %), mais ne saurait justifier l'imposition d'une date limite excluant d'une manière purement arbitraire certains producteurs de retour sur le marché. En tout cas, l'article 3 bis contient déjà un certain nombre de restrictions destinées à décourager un retour opportuniste à la production, notamment la disposition figurant au paragraphe 4 de l'article 3 bis, selon laquelle, lorsque la terre est vendue ou louée avant le 31 mars 1992, la quantité de référence spécifique retourne à la réserve communautaire.

33. En ce qui concerne la question de la discrimination, il est évident que la date limite engendre des différences de traitement entre les anciens participants au régime de non-commercialisation et de reconversion. Les producteurs dont les engagements venaient à expiration après le 31 décembre 1983 (ou, le cas échéant, après le 30 septembre 1983) sont en droit de bénéficier, au titre de l'article 3 bis, d'une quantité de référence provisoire égale à 60 % des livraisons antérieures et disposent d'une période transitoire de deux ans pour réactiver la production et rendre définitif le quota provisoire. A l'autre extrémité, les producteurs dont les engagements expiraient avant le 31 décembre 1983 et qui n'avaient pas de production avant le 1er avril 1984 — soit parce que leurs engagements venaient à expiration trop près de la date limite, soit parce que, comme dans le cas de M. Spagl, ils n'étaient pas en mesure, pour des raisons pratiques ou financières, de reprendre la production rapidement — sont complètement exclus du régime de quotas et seront, en outre, tenus de payer le prélèvement supplémentaire sur chaque litre de lait livré par eux.

34. La date limite engendre une autre différence de traitement en tant que les producteurs dont les engagements venaient à expiration avant cette date ne peuvent bénéficier de la mesure d'« amnistie » contenue au paragraphe 5 de l'article 3 bis. Ce paragraphe dispose que

« le producteur éligible au titre du paragraphe 1 qui reçoit une quantité de référence spécifique ... n'est pas redevable du prélèvement supplémentaire pour les quantités produites antérieurement à la sixième période d'application du régime (c'est-à-dire avant le 1er avril 1989) et qui ne dépassent pas la quantité de référence spécifique provisoire ».

Sont exclus du champ d'application de cette disposition les producteurs qui n'avaient pas vocation à bénéficier d'un quota spécifique du fait que leurs engagements expiraient avant la date limite.

35. On ne saurait soutenir que la possibilité (ou l'impossibilité) de production au cours de la période de référence correspond à une différence objective dans la situation des producteurs puisque, ainsi qu'il a déjà été indiqué, cette possibilité était purement illusoire pour un certain nombre de producteurs touchés par les mesures, en particulier ceux dont les engagements venaient à expiration tout près de la date limite. En l'absence d'un motif objectif de différenciation entre les situations des anciens participants aux régimes de non-commercialisation et de reconversion, la date limite visée à l'article 3 bis doit être tenue pour incompatible avec le principe de non-discrimination ancré à l'article 40, paragraphe 3, du traité.

36. La date limite étant, à notre sens, dépourvue de validité en raison de ce qu'elle porte atteinte aux principes de protection de la confiance légitime et de non-discrimination, il n'est pas nécessaire pour nous d'examiner l'éventualité d'une violation du principe de protection de la propriété privée ou de l'incompatibilité avec les objectifs de la politique agricole commune.

37. Signalons pour finir que, si la date limite est jugée non valide, le législateur communautaire devra modifier le règlement n° 764/89 de manière à donner à ceux des producteurs qui en étaient précédemment exclus du fait de cette disposition, une nouvelle possibilité de déposer une demande en vue de l'octroi d'une quantité de référence spécifique, même si les effets pratiques de cette modification risquent, selon toute vraisemblance, d'être assez faibles.

La règle des 60 %

38. MM. Spagl et Pastätter soutiennent que la règle des 60 % est incompatible avec les principes de protection de la confiance légitime et de non-discrimination. S'agissant de la confiance légitime, ils soutiennent que la Cour a jugé dans les affaires 120/86, Mulder, et 170/86, von Deetzen, qu'un producteur ayant pris part au régime de non-commercialisation ou de reconversion pouvait légitimement espérer ne pas être soumis, à l'expiration de son engagement, à des restrictions l'affectant de manière spécifique précisément parce qu'il s'est prévalu des possibilités offertes par les dispositions communautaires. Quant au principe de non-discrimination, ils soulignent que les droits de base reconnus aux producteurs ayant produit au cours de l'année de référence sont, en matière de quota, considérablement plus élevés que les 60 % offerts au titre de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, et ils soutiennent qu'aucune considération objective ne justifie cette différenciation.

39. Le Conseil souligne que même les producteurs ayant reçu un quota au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84 n'étaient pas fondés à se prévaloir de la totalité (100 %) de leur production au cours de l'année de référence et qu'ils étaient au contraire assujettis aux abattements opérés par les États membres au titre de l'article 2, paragraphe 1, ou imposés par la Communauté au cours de la phase d'exécution du régime de prélèvement supplémentaire. Le Conseil ajoute que 60 % ne constituent qu'un droit de base et qu'il est nécessaire d'examiner la validité de l'article 3 bis dans le contexte des autres dispositions permettant aux producteurs visés par l'article 3 bis d'obtenir des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires, notamment les articles 3, 3 ter, 3 quater, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84, et il insiste sur le fait qu'en appliquant ces dispositions largement discrétionnaires les États membres sont tenus de respecter les principes généraux du droit communautaire. En ce qui concerne spécifiquement la question de la confiance légitime, le Conseil et la Commission soutiennent que, si la Cour a admis, dans les affaires 120/86, Mulder, et 170/86, von Deetzen, que les anciens participants au régime de non-commercialisation et de reconversion pouvaient nourrir une confiance légitime de ne pas être exclus de la production de lait, elle n'a pas pour autant reconnu le droit pour ceux-ci de revenir à un niveau de production comparable à celui qui était le leur précédemment. Ils font valoir que la règle de 60 % est, en tout état de cause, justifiée par l'intérêt supérieur de préserver la stabilité du marché du lait et de sauvegarder les objectifs du

régime de prélèvement supplémentaire, et d'éviter un bénéfice indu dans le chef des producteurs qui entament une production. Quant au principe de non-discrimination, ils soutiennent que les producteurs visés par l'article 3 bis se trouvent dans une situation objectivement différente de celle des producteurs ayant normalement reçu un quota au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84, en ce qu'ils n'avaient pas de production au cours de la période de référence et que, par conséquent, leur contribution à la quantité totale garantie était nulle. Enfin, s'agissant de la question des droits de propriété, qui constitue l'une des préoccupations de la juridiction de renvoi, le Conseil et la Commission soulignent que le droit de propriété n'est pas absolu et qu'il peut, au contraire, faire l'objet d'une restriction dans l'intérêt général.

40. Selon nous, la question de la confiance légitime est beaucoup moins claire en ce qui concerne la règle des 60 % qu'en relation avec la date limite. La Cour a certes jugé dans les affaires 120/86, Mulder, et 170/86, von Deetzen, qu'un ancien producteur ayant adhéré au régime de non-commercialisation et de reconversion pouvait légitimement escompter qu'à l'expiration de son engagement il ne serait pas soumis à des restrictions qui l'affectent précisément en raison de sa participation au régime précité. Le point pertinent des motifs de l'arrêt doit cependant être vu dans son contexte:

« 23. A cet égard, il convient d'admettre, ainsi que le gouvernement néerlandais et la Commission l'ont fait observer avec raison, qu'un opérateur ayant librement arrêté sa production pendant un certain temps ne peut pas légitimement s'attendre à pouvoir reprendre la production dans les mêmes conditions que celles qui prévalaient auparavant et à ne pas être soumis à d'éventuelles règles, entre-temps arrêtées, relevant de la politique des marchés ou de la politique des structures.

24. Il n'en reste pas moins qu'un tel opérateur, lorsqu'il a, comme en l'espèce, été incité, par un acte de la Communauté, à suspendre la commercialisation pour une période limitée, dans l'intérêt général et contre paiement d'une prime, peut légitimement s'attendre à ne pas être soumis, à la fin de son engagement, à des restrictions qui l'affectent de manière spécifique en raison précisément du fait qu'il avait fait usage des possibilités offertes par la réglementation communautaire.

25. Toutefois, la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait entraîne de telles restrictions pour les producteurs qui n'ont pas, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, livré de lait pendant l'année de référence. Comme il a été exposé dans le cadre de la réponse à la première question, ces producteurs peuvent en effet *se voir exclus de l'attribution d'une quantité de référence* au titre du nouveau régime précisément en raison de cet engagement s'ils ne remplissent pas les conditions spécifiques prévues par le règlement n° 857/84 ou si les États membres ne disposent pas de quantités de référence disponibles.

26. Contrairement aux affirmations de la Commission, une *telle exclusion totale permanente*, pour toute la durée d'application de la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire, qui a pour effet d'*empêcher les producteurs concernés de reprendre la commercialisation de lait* à la fin de la période de cinq ans, n'était pas prévisible pour ces producteurs au moment où ils

prenaient, temporairement, l'engagement de ne pas livrer de lait. En effet, ni les dispositions ni les considérants du règlement n° 1078/77 ne font apparaître que l'engagement de non-commercialisation pris au titre de ce règlement pourrait entraîner, à son expiration, l'*impossibilité de reprendre l'activité en cause*. Un tel effet porte donc atteinte à la confiance légitime que ces producteurs pouvaient avoir dans le caractère limité des effets du régime auquel ils se soumettaient. » (Passages soulignés par nous-mêmes.)

Si on lit dans son entier la partie pertinente de l'arrêt, en se référant plus particulièrement aux passages que nous avons soulignés, il est manifeste que la restriction spécifique qui avait suscité les objections de la Cour résidait dans l'exclusion totale du marché de certains anciens participants aux régimes de non-commercialisation et de reconversion en tant que résultat de la mise en œuvre des règles alors applicables. Il n'y a rien dans l'arrêt qui suggère que la Cour ait reconnu dans le chef d'anciens participants une attente légitime à pouvoir revenir au niveau de production comparable à celui qui avait été atteint avant l'adhésion audit régime.

41. Nous voudrions ajouter que l'intérêt supérieur de la Communauté de restreindre la production excédentaire de lait constitue un élément qui doit être mis en balance avec la confiance légitime des producteurs de pouvoir recommencer la production: l'achat, le stockage et la cession des surplus de produits laitiers constituent toujours l'une des charges les plus lourdes du budget communautaire. Soulignons toutefois que ces considérations ne justifient pas, à notre sens, une quelconque forme de discrimination entre producteurs, point sur lequel nous reviendrons par la suite.

42. Selon nous, des producteurs de retour sur le marché pouvaient légitimement escompter, sinon nécessairement retrouver la totalité de leur production, du moins ne pas être traités moins favorablement, dès lors que des mesures avaient été prévues pour tenir compte de différences dans les circonstances respectives, que des producteurs qui ont continué à produire au cours de la période de référence (ci-après « producteurs qui ont continué »). Il s'ensuit que le grief fondé sur l'existence d'une confiance légitime peut être examiné ensemble avec le grief fondé sur la discrimination, pour autant que ce dernier grief repose sur une comparaison entre le traitement des producteurs de retour sur le marché et celui réservé aux producteurs qui ont continué.

43. Si l'on procède à une telle comparaison, alors il apparaît clairement, d'emblée, que l'article 3 bis accorde des droits de base nettement moins élevés que ceux dont jouissent les producteurs qui se sont vu normalement octroyer un quota au titre de l'article 2 du règlement n° 857/84. Il en est ainsi même si l'on tient compte des abattements fixes opérés au niveau communautaire et des abattements variables pratiqués par les différents États membres au titre de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 857/84, qui ne s'appliquent pas aux producteurs recevant un quota au titre de l'article 3 bis. Le total des abattements imposés au niveau communautaire au moyen de la réduction des quantités nationales garanties, opérée au titre des règlements n°s 1335/86 et 3879/89, ainsi qu'au moyen de la suspension ou du retrait de quotas individuels, opéré par les règlements n°s 775/87 et 3882/89, s'élève à 8,5 %. En ce qui concerne les abattements pratiqués sur le plan national, il apparaît des informations fournies par la Commission, en réponse à une question de la Cour, que le

Royaume-Uni a procédé à l'abattement le plus important au titre de l'article 2, paragraphe 1, en fixant les quotas individuels au niveau des livraisons de 1983, moins 9 %. Le résultat net, pour un producteur du Royaume-Uni, compte non tenu de la possibilité d'une allocation de quotas spécifiques ou supplémentaires au titre d'autres dispositions, traduit une allocation de quota correspondant à 82,5 % de la production de 1983 (autrement dit, les livraisons effectuées au cours de l'année de référence moins 17,5 %). Même ce scénario « catastrophe » ouvre droit à des quotités de base substantiellement plus élevées que celles accordées au titre de l'article 3 bis.

44. La situation en République fédérale d'Allemagne était plus complexe, car, en vertu des règles d'application définies dans ce dernier pays, différents pourcentages étaient applicables, selon le niveau des livraisons et selon que la production avait ou non été augmentée entre 1981 et 1983. Un producteur placé dans la situation la plus défavorable, à savoir un très gros producteur dont les livraisons en 1989 excédaient celles de 1981, subissait une réduction initiale de 4 %, d'autres abattements liés à l'échelle de production et au taux d'accroissement, ainsi qu'une réduction supplémentaire de 3,5 % sur les quantités excédant 300 000 kilos. A l'autre bout de l'échelle, les petits producteurs (à savoir ceux produisant 60 000 kilos de lait ou moins) qui n'avaient pas augmenté leur production entre 1981 et 1983 n'ont subi qu'une réduction de 2 % au niveau national. Ces chiffres indiquent une quotité de base dépassant largement 60 %.

45. Il est également évident que l'on ne saurait tabler avec certitude sur les dispositions à caractère discrétionnaire du règlement n° 857/84 aux fins d'une augmentation de la quantité de base. De même que les articles 3, 4 et 4 bis ne sauraient garantir l'allocation d'un quota à des producteurs exclus du champ d'application de l'article 3 bis du fait de la date limite (voir point 28 ci-dessus), elles ne peuvent garantir un quota excédant 60 %.

46. Des objections du même ordre peuvent être faites si l'on recourt aux articles, récemment adoptés, 3 ter et 3 quater du règlement n° 857/84. L'article 3 ter paraît à première vue approprié aux fins d'une augmentation de la quotité de 60 %, en tant qu'il habilite les États membres à octroyer des quantités de référence supplémentaires ou spécifiques, entre autres, à de nouveaux producteurs et à ceux dont le quota ne dépasse pas 60 000 kilos. Toutefois, la portée de l'article 3 ter est limitée par l'exigence que l'allocation ne doit pas excéder 1 % de la quantité garantie de l'État membre et, bien sûr, par la disponibilité d'un quota dans la réserve nationale correspondante. Encore plus hypothétique est l'article 3 quater, qui a été ajouté au règlement n° 857/84 par le règlement n° 1183/90 et qui enjoint aux États membres d'accorder des quotas extraordinaires aux petits producteurs et, si des quantités demeurent disponibles, aux producteurs dont la capacité de production reste partiellement inutilisée. Bien qu'il n'ait pas encore été mis en œuvre, l'article 3 quater paraît également susceptible, en principe, d'apporter une aide à certains producteurs visés à l'article 3 bis. Toutefois, même si cette disposition lie les États membres, on doit observer que les quotas alloués au titre de l'article 3 quater doivent d'abord être libérés par d'autres producteurs qui participent au nouveau programme communautaire de financement à l'abandon de la production laitière. La disponibilité des quantités de référence visées à l'article 3 quater dépendra donc du succès de ce programme, lequel sera lui-même vraisem-

blablement fonction de la volonté des États membres de parfaire les taux communautaires de compensation.

47. Il apparaît dès lors indiscutable qu'il y a une différence de traitement au regard de l'allocation des quotas entre producteurs de retour et ceux qui ont continué à produire sur le marché et que les dispositions précitées de la législation communautaire ne peuvent éliminer cette différence dans tous les cas. Pour décider du point de savoir si cette différence de traitement correspond à une discrimination illicite, il est nécessaire de déterminer s'il y a des raisons objectives pouvant justifier cette différenciation. S'il faut bien admettre que les arguments avancés par le Conseil et par la Commission sur cette question cruciale ne nous paraissent pas très convaincants, il importe en revanche, selon nous, de mettre en avant les points suivants.

48. On peut, en premier lieu, raisonnablement supposer que les producteurs qui ont continué avaient fait de leur production leur gagne-pain, alors que les producteurs de retour sur le marché, même s'ils avaient fait des investissements en vue de reprendre la production, avaient été à même, pendant un certain nombre d'années, d'exploiter leur ferme selon d'autres modalités. Une telle présomption s'impose tout particulièrement dans le cas d'anciens participants au régime de reconversion, auxquels on avait demandé — par un engagement de quatre ans — de reconvertir leur cheptel laitier en production de viandes bovines.

49. En second lieu, aucune comparaison exacte n'était possible entre les producteurs qui ont continué (de produire) et ceux qui ont repris la production, parce que les données de base qui devaient sous-tendre le calcul des quotas étaient nécessairement différentes. Le quota des producteurs « permanents » fixé en vertu de l'article 2 du règlement n° 857/84 a été, comme il convient, basé sur la production dans l'année de référence — c'est-à-dire sur des chiffres de production récents, alors que, pour les producteurs de retour sur le marché, la seule donnée disponible au moment de l'adoption du règlement n° 764/89 était leur production remontant à de nombreuses années auparavant.

50. En troisième lieu, dans le cas des producteurs qui avaient continué de produire, on pouvait à juste titre supposer qu'ils seraient foncièrement désavantagés par toute réduction du niveau existant de production, et le fait que leur vocation à bénéficier d'un quota était, en substance, fonction de leur production au cours de l'année de référence constituait l'illustration d'une telle supposition. Cette même supposition ne pouvait pas nécessairement être transposée au cas des producteurs ayant repris la production, étant donné précisément qu'ils recommençaient la production à partir de zéro.

51. En quatrième lieu, les producteurs ayant continué la production pouvaient, à juste titre, être considérés comme constituant une catégorie homogène devant être traitée sur le même pied; en dépit de quelques variations, telles que la flexibilité dans le choix de l'année de référence au titre de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 857/84, il n'était guère difficile de faire en sorte qu'ils soient traités uniformément, c'est-à-dire, grosso modo, dans le droit fil de leurs niveaux actuels de production. A l'opposé, les producteurs qui recommençaient à produire ne se trouvaient pas entre eux dans des situations comparables. Ce point mérite d'être explicité.

52. Lors de l'adoption du règlement n° 764/89, il fallait trouver une formule unique qui puisse s'appliquer, au bas mot, à plusieurs dizaines de milliers de producteurs se trouvant dans une grande variété de situations. On trouvait, sans nul doute, des producteurs qui, à l'instar de M. Spagl, entendaient reprendre la production au niveau de leur précédente production, voire davantage, d'autres qui entendaient reprendre la production à un niveau moins élevé, d'autres enfin qui ont pu être tentés de reprendre la production du fait précisément de l'adoption du règlement de 1989. En outre, il y avait probablement des différences entre les intentions et les attentes de ceux qui avaient perçu la prime de non-commercialisation et ceux qui avaient perçu la prime de reconversion. Dans ces circonstances, toute tentative d'égalité mathématique était impossible. En outre, pour des raisons que nous avons mentionnées précédemment, il serait également impossible de parvenir à l'égalité complète entre les producteurs qui recommençaient à produire et ceux qui avaient continué de produire dans les divers États membres, étant donné la grande diversité de leurs situations respectives et des solutions adoptées dans les États membres eux-mêmes pour faire face à ces problèmes. Cette réalité est illustrée par le fait que, dans les pays — tel le Royaume-Uni — où le quota de base des producteurs qui avaient continué de produire s'élevait, après les différents abattements, à 82,5 % plutôt qu'à 100 %, le chiffre de 60 % avait pour effet d'octroyer aux producteurs qui reprenaient la production environ les trois quarts du quota des producteurs qui avaient continué de produire, alors que dans tel autre État membre, où les producteurs pouvaient avoir une quotité de base garantie de 90 %, le chiffre de 60 % ne conférait aux producteurs de retour sur le marché que les deux tiers de cette quotité. En opérant cette comparaison, nous convenons de ce que le chiffre de base n'était pas comparable comme entre producteurs ayant repris la production et producteurs ayant continué de produire, puisque les données de base étaient empruntées à des années différentes, alors que la production, en général, allait en augmentant. Néanmoins, on peut valablement soutenir qu'il y avait une grande variété de situations dans le chef des producteurs selon les États membres, de sorte qu'il n'était pas possible de parvenir à une égalité complète.

53. Dans ces conditions, même si le quota de 60 % doit être considéré comme peu élevé par rapport aux revendications de certains producteurs de retour sur le marché, on ne saurait à notre sens tenir un tel quota pour contraire au principe de non-discrimination. Un chiffre plus élevé aurait même pu être excessif par rapport à ce que pouvaient raisonnablement espérer d'autres producteurs qui avaient abandonné la production, mais qui pouvaient désormais être incités à reprendre la production. Il ne suffit pas, pour établir une discrimination, de se focaliser uniquement sur ceux des producteurs (ayant recommencé à produire) qui ont pu connaître des temps difficiles du fait de la restriction de 60 %, puisque le chiffre de 60 % doit être évalué par rapport à l'ensemble des situations en présence. Il n'était donc pas déraisonnable que le législateur communautaire laisse à l'appréciation des États membres le soin de « compléter » les 60 % dans des situations appropriées, dès lors qu'ils avaient les moyens de le faire, aux fins de tenir compte des circonstances propres à chaque producteur, même s'il est de l'essence même du système que l'on ne puisse vérifier si, en dépit d'un tel complément, chaque producteur reçoit un quota exactement en rapport avec ses attentes ou ses besoins.

54. Nous concluons donc en ce sens que la règle des 60 % n'est pas dépourvue de validité pour cause de violation du principe de non-discrimination. On ne peut pas non plus, à notre sens, considérer qu'elle soit incompatible avec le respect qui est dû au droit de propriété. Ainsi que la Cour l'a admis, notamment dans les arrêts du 13 décembre 1979, Hauer, point 23 (44/78, Rec. p. 3727), et du 13 juillet 1989, Wachauf, point 18 (5/88, Rec. p. 2609), l'exercice du droit de propriété peut être restreint, en particulier dans le contexte d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions correspondent à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté. A notre sens, la restriction des 60 % est justifiée par l'objectif tiré de l'intérêt général de la Communauté, qui consiste à contenir dans certaines limites les excédents de la production laitière. En même temps, on ne peut pas dire que cette restriction procède d'une ingérence disproportionnée ou intolérable de nature à affecter la substance même du droit de propriété. La limite de 60 % restreint — mais elle ne supprime pas — le droit du producteur d'utiliser sa terre aux fins de la production laitière et elle n'affecte pas la possibilité d'utiliser la ferme à d'autres fins ou d'en disposer librement. Ainsi que nous l'avons dit, compte tenu de l'impossibilité de parvenir à l'égalité absolue entre producteurs qui recommencent à produire et ceux qui ont continué de le faire, et entre les différentes catégories de producteurs de retour sur le marché, la restriction des 60 % doit être considérée comme proportionnée et raisonnable.

La rétroactivité de la règle des 60 %

55. Enfin, il est nécessaire d'examiner une question qui n'a pas été soulevée dans les observations déposées en l'espèce, à savoir le caractère rétroactif de la règle des 60 %. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné (au point 34, ci-dessus), le paragraphe 5 de l'article 3 bis exempte les producteurs qui se voient allouer une quantité spéciale de référence du paiement du prélèvement supplémentaire par rapport aux quantités de lait produites avant la sixième période d'application du régime (c'est-à-dire avant le 1er avril 1989), pour autant qu'elles n'excèdent pas la quantité de référence spéciale provisoire. Il apparaît du préambule du règlement n° 764/89 que cette disposition a été adoptée dans l'intérêt de la loyauté et était simplement destinée à bénéficier aux producteurs ayant recommencé la production. Toutefois, cette disposition a pour effet d'assujettir rétroactivement les producteurs de retour au paiement du prélèvement supplémentaire pour ce qui est de leur production antérieure excédant leur quota spécifique de 60 %: en d'autres termes, l'article 3 bis impose, avec effet rétroactif, un quota de 60 % aux producteurs qui ont recommencé la production. A notre sens, l'imposition rétroactive de la règle des 60 % doit être tenue pour illicite.

56. Lorsqu'il a adopté, en 1984, le règlement n° 857/84 fixant certaines règles pour l'octroi de quotas, le législateur communautaire n'a prévu aucune disposition à l'intention des anciens participants aux régimes de non-commercialisation et de reconversion. Considérant, à bon droit, que cette omission était illicite, un certain nombre de producteurs ainsi affectés ont repris la production à l'expiration de leur engagement, sans être toutefois à l'époque en mesure de connaître la limite destinée à s'appliquer dans le chef de leur production. Les arrêts rendus par la Cour le 28 avril 1988 dans les affaires 120/86, Mulder, et 170/86, von Deetzen ont confirmé le caractère illicite de l'omis-

sion du législateur et, corollairement, de l'imposition du prélèvement sur la production des producteurs qui avaient recommencé à produire. Toutefois, les arrêts ne fournissent aucune indication sur ce que devrait être la limite de production correcte.

57. La situation n'a finalement été clarifiée qu'avec l'adoption du règlement n° 764/89. Toutefois, en prévoyant une allocation de quota de 60 % aux producteurs qui recommencent à produire, ce règlement a, en réalité, adopté une solution entièrement nouvelle. Alors qu'il n'y aurait eu, selon nous, aucune difficulté si le quota de 60 % avait été adopté dès l'origine, en 1984, il était illégal d'imposer rétroactivement la nouvelle solution. Les producteurs de retour sur le marché qui avaient été assujettis au prélèvement au moment de sa première mise en application pouvaient valablement considérer, une fois rendus les arrêts précités, que l'imposition du prélèvement était illicite et qu'ils étaient en droit de récupérer tous les montants qu'ils avaient versés, en tout cas sur les quantités à concurrence de leur production antérieure. Dans cette mesure, le législateur n'était pas libre de réimposer à titre rétroactif le prélèvement. En outre, il est inéquitable de l'imposer rétroactivement à des producteurs qui, en raison de l'erreur initiale du législateur communautaire, sont demeurés dans l'incertitude la plus totale quant à l'étendue de leurs quotas. Le caractère inéquitable de la réglementation est souligné par le taux « répressif » du prélèvement.

58. Ajoutons que l'on ne saurait, en tout état de cause, prêter à l'application rétroactive de la règle des 60 % la finalité de poursuivre les objectifs du régime de prélèvement supplémentaire, puisque les quantités en excès éventuelles avaient déjà été produites.

59. En conclusion, le quota de 60 % ne saurait être imposé par rapport aux périodes antérieures au 1er avril 1989 (c'est-à-dire antérieures à la sixième période d'application du régime de prélèvement) et les producteurs affectés ne sauraient être tenus de payer le prélèvement supplémentaire sur leur production à concurrence — s'agissant de la seule base de référence possible — de 100 % de leurs livraisons avant adhésion au régime de non-commercialisation ou de reconversion. Il est vrai que ce taux de 100 % est susceptible, même compte tenu des différences entre les données de base déjà citées, de placer, pour ce qui est de la période jusqu'au 1er avril 1989, certains de ces producteurs dans une situation meilleure que celle des producteurs qui ont continué et qui se sont vu allouer un quota correspondant à quelque 80 ou 90 % de leur production antérieure. Toutefois, là encore, aucune véritable comparaison n'est possible puisque les producteurs qui ont continué étaient en mesure de planifier leur production et d'éviter de la sorte tout prélèvement, alors que dans le cas des producteurs ayant recommencé à produire, eu égard à l'incertitude quant à la limite de production applicable, aucun planning de ce genre n'était possible.

60. Nous voudrions souligner que les remarques précédentes n'impliquent pas que les anciens participants aux régimes de non-commercialisation et de reconversion aient pu légitimement espérer produire 100 % de leur précédente production entre la date d'expiration de leur engagement et le 1er avril 1989. Ce qu'ils pouvaient légitimement escompter, c'était de ne pas être traités moins favorablement que des producteurs

ayant continué de produire, eu égard aux différences objectives caractérisant leurs situations respectives. Le point crucial est que durant cette période ils ne disposaient d'aucun élément leur permettant de connaître le chiffre les concernant, puisque le législateur n'avait pas prévu la moindre disposition en ce qui les concerne.

Conclusion

61. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous suggérons de répondre aux questions déférées par la juridiction nationale dans l'affaire C-189/89, Spagl, comme suit:

« 1) L'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil est dépourvu de validité en tant qu'un producteur dont la période de non-commercialisation correspondant à un engagement pris sous l'empire du règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil expirait avant le 31 décembre 1983 (ou, le cas échéant, avant le 30 septembre 1983) n'a pas vocation à l'octroi d'une quantité de référence spécifique.

2) L'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil est dépourvu de validité en tant qu'un producteur qui s'est vu allouer une quantité de référence spécifique au titre de cette disposition est tenu de payer le prélèvement supplémentaire en ce qui concerne les quantités produites antérieurement à la sixième période d'application du régime qui n'excèdent pas la quantité de lait livrée ou la quantité d'équivalent lait vendue par ce producteur au cours des douze mois-calendrier précédant le mois au cours duquel la demande d'octroi de la prime de non-commercialisation ou de reconversion avait été faite en application du règlement n° 1078/77 du Conseil.

3) L'examen de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil n'a fait apparaître aucun autre élément de nature à affecter la validité de cette disposition. »

62. Dans l'affaire C-217/89, Pastätter, nous proposons à la Cour de répondre comme suit:

« 1) L'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil est dépourvu de validité en tant qu'un producteur qui s'est vu allouer une quantité de référence spécifique au titre de cette disposition est tenu de payer le prélèvement

supplémentaire en ce qui concerne les quantités produites antérieurement à la sixième période d'application du régime qui n'excèdent pas la quantité de lait livrée ou la quantité d'équivalent lait vendue par ce producteur au cours des douze mois-calendrier précédant le mois au cours duquel la demande d'octroi de la prime de non-commercialisation ou de reconversion avait été faite en application du règlement n° 1078/77 du Conseil.

2) L'examen de l'article 3 bis du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil n'a fait apparaître aucun autre élément de nature à affecter la validité de cette disposition. »