CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 7 juillet 1998 *

1. Le Bundesfinanzhof a adressé à la Cour une question préjudicielle sur la validité du règlement (CEE) n° 3950/92 [1]. Cette question porte en particulier sur les dispositions de celui-ci par lesquelles ont été transformées en une réduction permanente, sans indemnisation, les suspensions temporaires successives d'une partie des quantités de référence individuelles exonérées de prélèvement qui avaient été attribuées aux producteurs de lait jusqu'alors (« *quotas laitiers* »).

Les faits et la procédure au principal

2. M. Stefan Demand, qui est la partie demanderesse au principal, est un producteur laitier établi à Raversbeuren en Rhénanie-Palatinat.

3. Au cours de la campagne 1990/1991, M. Demand avait augmenté de 67 784 kg par an le quota de lait qui lui avait été initialement attribué. Cette augmentation avait eu lieu à la faveur d'une opération qui avait été lancée à l'échelle nationale (voir le point 25 plus bas) dans le but de réduire les quantités de référence individuelles. C'est ainsi que chaque producteur qui s'était déclaré disposé à abandonner définitivement la production laitière s'était vu offrir une indemnité de 1,60 DM par kilo de sa quantité garantie. Comme cette opération s'était soldée par une réduction supérieure à celle qui avait été initialement prévue (à savoir 400 000 tonnes), les autorités allemandes ont offert l'excédent aux producteurs qui souhaitaient augmenter leurs quotas moyennant le paiement d'une somme égale à l'indemnité que l'État avait versée à l'époque, à savoir 1,60 DM par kilo.

4. Au mois de décembre 1993, le Hauptzollamt de Trèves, qui est l'organisme national chargé d'appliquer le régime du prélèvement supplémentaire, a confirmé la diminution de 4,74 % par campagne de la quantité de référence individuelle de M. Demand que la laiterie Erbeskopf eG de Thalfang avait opérée au mois d'avril de la même année. Ce pourcentage résultait de l'addition du taux de réduction prévu par le règlement n° 3950/92 (à savoir 4,5 %) et d'une autre réduction (de 0,24 %) prévue par la réglementation nationale (voir le point 22 plus bas), laquelle n'est pas en litige. Le quota de M. Demand est ainsi passé de 165 503 kg à 157 658 kg par an.

5. M. Demand a formé, contre la décision du Hauptzollamt, un recours dans lequel il

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Règlement du Conseil du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 405, p. 1).

invoquait, en substance, la violation de son droit de propriété ainsi qu'une violation du principe de non-discrimination et du principe de la confiance légitime. Le Finanzgericht de Rhénanie-Palatinat a rejeté son recours et refusé de saisir la Cour d'une question préjudicielle comme le requérant le lui avait demandé.

6. M. Demand s'est alors adressé au Bundesfinanzhof devant lequel il a à nouveau soulevé la question de savoir si le règlement n° 3950/92 était compatible avec le droit communautaire dans la mesure où il avait transformé la suspension d'une partie des quantités de référence qui avaient été attribuées aux producteurs en réduction définitive sans indemnisation.

7. Pour analyser cette question, il faut tout d'abord décrire la réglementation relative au régime du prélèvement supplémentaire. Ce régime a été introduit dans l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers afin de contrôler les excédents de production.

La réglementation applicable

La réglementation communautaire

8. Afin de réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande de lait et de produits laitiers et de résorber les excédents structuraux qui en résultaient, le règlement (CEE) n° 856/84 [2] a modifié l'organisation commune des marchés dans ce secteur en instaurant un régime de prélèvement supplémentaire, payable dans certaines circonstances en sus de la taxe de coresponsabilité existante. Applicable à partir du 2 avril 1984, ce nouveau mécanisme de contrôle prévoyait que la quantité globale attribuée à chaque État membre devait être répartie entre les producteurs de lait communautaires sous forme de quantités de référence individuelles, à l'exception de la quantité destinée à la réserve communautaire qui avait été créée dès l'origine pour tenir compte des besoins spécifiques de certains États membres et de certains producteurs.

9. Les producteurs qui dépassaient la quantité de référence qui leur avait été allouée se voyaient imposer un prélèvement supplémentaire, d'un montant au moins égal à 75 % du prix de référence du lait, dont le produit était destiné à financer les coûts que comportait la commercialisation des excédents.

10. Les règles générales d'application de ce régime de prélèvement supplémentaire ont été fixées par le Conseil dans le règlement (CEE) n° 857/84 [3]. Ce règlement permettait aux États membres de choisir entre les années 1981, 1982 et 1983 pour désigner la période de référence qui servirait au calcul

2 — Règlement du Conseil du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10).

3 — Règlement du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 90, p. 13).

des quantités individuelles de leurs producteurs. Il prévoyait également la possibilité pour eux de créer des réserves nationales de quantités de référence pour faire face aux situations particulières que connaissaient certains de leurs producteurs.

11. Ce régime de prélèvement supplémentaire avait été institué pour une période de cinq ans. Néanmoins, les mesures initialement prévues n'ont pas été suffisantes pour équilibrer l'offre et la demande de lait et de produits laitiers. C'est la raison pour laquelle les institutions communautaires ont adopté de nouvelles mesures destinées à renforcer ce régime. Au nombre de ces mesures figurent notamment l'indemnité à l'abandon définitif de la production laitière [4] et la réduction ou la suspension temporaire des quantités globales de lait garanties. Cette dernière mesure, qui est la mesure en cause en l'espèce, entraîne automatiquement une réduction ou une suspension temporaire symétriques des quantités de référence individuelles des producteurs.

12. Les règlements (CEE) n°s 1335/86 et 1343/86 [5] ont réduit les quantités globales garanties de 2 % pour la période 1987/1988 et de 1 % pour la période 1988/1989 sans prévoir d'indemnisation pour les producteurs. A cette mesure de réduction définitive s'en est ajoutée une autre, instituée par le règlement (CEE) n° 775/87 [6], qui a suspendu temporairement les quantités de référence à raison de 4 % des quantités globales garanties pour la période 1987/1988 et de 5,5 % pour la période 1988/1989. En contrepartie de cette suspension temporaire d'un pourcentage des quotas, le règlement prévoyait l'octroi d'une indemnité de 10 écus par 100 kg pour chacune de ces périodes.

13. En 1988, le Conseil a décidé de proroger le régime de prélèvement supplémentaire jusqu'au 31 mars 1992 [7]. Dans le même temps, la suspension temporaire de 5,5 % des quantités globales, prévue par le règlement n° 775/87, a été prorogée par l'article 1er du règlement (CEE) n° 1111/88 [8] pour les trois périodes de douze mois suivantes (à savoir la campagne 1989/1990, la campagne 1990/1991 et la campagne 1991/1992). De surcroît, l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1111/88 a maintenu la compensation de la suspension, mais sous forme d'un versement direct d'une indemnité dégressive dont le montant était de 8 écus par 100 kg pour la campagne 1989/1990, de 7 écus par 100 kg pour la campagne 1990/1991 et de 6 écus par 100 kg pour la campagne 1991/1992.

14. Les quantités globales garanties ont encore été réduites de 1 %, afin d'augmenter la réserve communautaire, par le règlement

4 — Cette mesure a été introduite par le règlement (CEE) n° 1336/86 du Conseil, du 6 mai 1986, fixant une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière (JO L 119, p. 21).

5 — Règlement du Conseil du 6 mai 1986, modifiant le règlement n° 804/68 (JO L 119, p. 19) et règlement n° 1343/86 du Conseil, du 6 mai 1986, modifiant le règlement n° 857/84 (JO L 119, p. 34).

6 — Règlement du Conseil du 16 mars 1987, relatif à la suspension temporaire d'une partie des quantités de référence visées à l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 (JO L 78, p. 5).

7 — Il a arrêté cette prorogation par le règlement (CEE) n° 1109/88 du Conseil, du 25 avril 1988, modifiant le règlement n° 804/68 (JO L 110, p. 27).

8 — Règlement du Conseil du 25 avril 1988, modifiant le règlement n° 775/87 (JO L 110, p. 30).

(CEE) n° 3879/89 [9], qui ne prévoyait cependant aucune indemnisation. Pour ne pas modifier le niveau des quantités de référence qui n'avaient pas été suspendues, le règlement (CEE) n° 3882/89 [10] a, dans le même temps, réduit le pourcentage des quantités globales temporairement suspendues, qui a ainsi été ramené de 5,5 % à 4,5 %. Pour que les producteurs continuent à toucher le même montant que celui qu'ils percevaient lorsque le taux de suspension était de 5,5 %, l'indemnité prévue par le règlement n° 1111/88 a été majorée par le règlement n° 3882/89, qui l'a portée à 10 écus par 100 kg pour la campagne 1989/1990, à 8,5 écus par 100 kg pour la campagne 1990/1991 et à 7 écus par 100 kg pour la campagne 1991/1992.

15. En 1991, les institutions communautaires ont adopté le règlement (CEE) n° 1630/91 [11], par lequel elles ont de nouveau réduit les quantités globales garanties de 2 %. Cette fois-ci, la réduction a été compensée par une indemnisation instituée par le règlement (CEE) n° 1637/91 [12].

16. L'année suivante, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 816/92 [13] dans le but de proroger le régime de prélèvement supplémentaire pour une année de plus (c'est-à-dire du 1er avril 1992 au 31 mars 1993) en attendant que soient adoptées les mesures de réforme de la politique agricole commune (ci-après la « PAC »). Afin de continuer à contrôler la production pendant cette période, et de poursuivre ainsi l'effort d'assainissement entrepris, le règlement n° 816/92 prévoyait la possibilité pour la Commission de proposer une réduction de la quantité globale garantie, réduction qui serait compensée par une indemnisation. De surcroît, ce règlement a déterminé les quantités globales garanties sans tenir compte des 4,5 % des quantités de référence qui avaient été suspendus temporairement par le règlement n° 775/87 et dont le futur devait être définitivement réglé par le Conseil dans le cadre de la réforme de la PAC.

17. La situation transitoire de 1992 a été résolue par l'adoption du règlement n° 3950/92, dont la validité est en cause en l'espèce, qui a prorogé le régime du prélèvement supplémentaire pour sept années et qui a codifié les dispositions existantes afin de les rendre à la fois plus simples et plus claires. Conformément à l'article 4 de ce règlement, les quantités de référence individuelles devaient être égales à celles qui étaient en vigueur le 31 mars 1993, sans préjudice des adaptations qui pouvaient être réalisées au niveau national dans les limites de la quantité globale dont disposait chaque État membre. Le règlement (CEE) n° 3950/92 n'a donc pas résolu de façon expresse la question des 4,5 % des quantités de référence individuelles qui avaient été suspendus temporairement. Les quantités globales attribuées à chacun des États membres pour la période 1993/1994 ont été déterminées, sous réserve d'adaptation postérieure, par le règlement

9 — Règlement du Conseil du 11 décembre 1989, modifiant le règlement n° 804/68 (JO L 378, p. 1).

10 — Règlement du Conseil du 11 décembre 1989, modifiant le règlement n° 775/87 (JO L 378, p. 6).

11 — Règlement du Conseil du 13 juin 1991, modifiant le règlement n° 804/68 (JO L 150, p. 19).

12 — Règlement du Conseil du 13 juin 1991, fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de référence visées à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière (JO L 150, p. 30).

13 — Règlement du 31 mars 1992, modifiant le règlement n° 804/68 (JO L 86, p. 83).

(CEE) n° 748/93 [14] qui a maintenu les quantités en vigueur au 31 mars 1993, majorées des quantités provenant de la réserve communautaire qui existaient à cette même date. Le règlement n° 748/93 a donc exclu des quantités globales garanties pour la période 1993/1994 la part des quantités de référence qui avait été suspendue temporairement et qui n'avait pas été maintenue par le règlement n° 816/92 pour la période 1992/1993.

18. Les quantités globales de chaque État membre, applicables pendant la campagne 1993/1994, ont été adaptées par le règlement (CEE) n° 1560/93 [15]. L'article 1er de ce règlement a modifié l'article 3 du règlement n° 3950/92 et fixé les quantités globales pour chaque État membre. La quantité globale attribuée à l'Allemagne était de 27 764 778 tonnes. Dans le deuxième considérant du règlement n° 1560/93, le Conseil avait précisé que la suspension temporaire de 4,5 % des quantités de référence individuelles, qui avait été opérée en 1987, était convertie en une réduction définitive, pour laquelle aucun type de compensation n'était prévu.

19. L'article 6 du règlement n° 3950/92 permet de céder, pour des périodes de douze mois, les quantités de référence individuelles qui ne sont pas destinées à être utilisées par les producteurs auxquels elles ont été attribuées. Cette disposition remplace la simple faculté que le règlement (CEE) n° 2998/87 [16] avait accordée aux États membres d'autoriser ces cessions à titre temporaire.

20. L'article 8, premier alinéa, du règlement n° 3950/92 accorde aux États membres la faculté d'autoriser, à partir du 1er avril 1993, « les transferts de quantités de référence entre producteurs de certaines catégories sans transfert de terres correspondant ». Ces transferts ne peuvent être autorisés que dans certaines régions déterminées et selon des critères objectifs.

La réglementation nationale

21. Le régime communautaire que je viens de décrire a été mis en œuvre en Allemagne au moyen de modifications successives du règlement sur les quantités garanties de lait (à savoir la Milch-Garantiemengen-Verordnung; ci-après la « MGV »). L'article 4, paragraphe 1, de la MGV (dans la version qui résulte de la modification du 24 mars 1993) [17] dispose qu'à partir du 1er avril 1993, la quantité de référence individuelle de chaque producteur correspondra à celle qui lui aura été attribuée le 31 mars 1993, minorée des quantités qui étaient sujettes à suspension jusqu'à cette date.

14 — Règlement du Conseil du 17 mars 1993, modifiant le règlement n° 3950/92 (JO L 77, p. 16).

15 — Règlement du Conseil du 14 juin 1993, modifiant le règlement n° 3950/92 (JO L 154, p. 30).

16 — Règlement du Conseil du 5 octobre 1987, modifiant le règlement n° 804/68 (JO L 285, p. 1).

17 — *BGBl.* I-1993, p. 374.

22. Pour sa part, l'article 4 b), paragraphe 6, de la même MGV disposait (depuis la modification qu'il a subie le 2 avril 1992) [18] qu'à partir du 1er avril 1992, 4, 74 % des quantités de référence garanties jusqu'à cette date seraient suspendues. Cette suspension excédait de 0,24 % celle qui avait été opérée par le règlement n° 3882/89 (voir le point 14 plus haut) parce que les autorités allemandes avaient attribué auparavant des quantités de référence spécifiques afin de faire face à des situations particulières. Il s'agit donc d'une mesure à caractère interne, étrangère à la question du Bundesfinanzhof.

23. S'autorisant de la réglementation communautaire (voir le point 19 plus haut, *in fine*), la MGV (dans sa version résultant de la modification du 3 juillet 1990) [19] autorisait la cession temporaire, par période de douze mois et dans le respect de certaines conditions, des quantités de référence que le producteur n'avait pas utilisées.

24. La MGV autorise (depuis sa modification du 24 septembre 1993) [20] le transfert de quotas sans transfert de l'exploitation selon les modalités prévues par les règlements communautaires (voir le point 20 plus haut).

25. L'opération que les autorités allemandes ont lancée afin de réduire les quantités de référence individuelles (voir le point 3 plus haut) a été mise en route par la loi du 17 juillet 1984 [21] et elle a été renouvelée, en particulier, par la loi du 24 juillet 1990 [22]. Cette dernière, qui avait été adoptée sur la base de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 857/84, permettait aux Länder d'accorder, à certaines conditions, une indemnité pouvant atteindre 1,60 DM par kilo à tout exploitant agricole disposé à abandonner la production laitière en tout ou en partie. Le succès de l'opération ayant dépassé toutes les prévisions, le Land de Rhénanie-Palatinat a pris un règlement administratif [23] offrant les quantités libérées excédentaires aux autres producteurs contre paiement d'une somme égale à l'indemnité versée aux producteurs cédants, à savoir 1,60 DM par kilo.

La question préjudicielle

26. A l'audience du 19 mars 1996, la septième chambre du Bundesfinanzhof, que M. Demand avait saisi d'un recours dirigé contre le Hauptzollamt de Trèves (voir le point 6 plus haut), a sursis à statuer et a adressé la question préjudicielle suivante à la Cour:

« Les dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 1, et de l'article 3, premier alinéa,

18 — *BGBl.* I-1992, p. 845.
19 — *BGBl.* I-1990, p. 1334.
20 — *BGBl.* I-1993, p. 1659.
21 — Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt, *BGBl.* I-1984, p. 942.
22 — *BGBl.* I-1990, p. 1470.
23 — Gewährung einer Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt und Zuweisung von zusätzlichen Anlieferungs-Referenzmengen, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, MinBl. Rheinland-Pfalz 1991, p. 163.

du règlement n° 3950/92, qui ont transformé en une réduction permanente, sans indemnisation, les suspensions, qu'avait ordonnées l'article 5 quater, paragraphe 3, sous g), du règlement (CEE) n° 804/68, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 816/92, d'une partie des quantités de référence allouées aux producteurs, et ce sans exclure de ladite réduction à tout le moins les quantités de référence acquises par les producteurs, sont-elles compatibles avec l'ordre juridique communautaire, et notamment avec le droit à la protection de la propriété, le principe d'égalité de traitement et celui de la protection de la confiance légitime? »

27. Il s'agit donc de savoir si certaines dispositions du règlement n° 3950/92 [24], conformément auxquelles 4,5 % des quantités de référence individuelles temporairement suspendus jusqu'à cette date ne sont plus inclus dans les quantités globales des États membres, sont compatibles avec les principes fondamentaux que protège le droit communautaire. Cette mesure a entraîné, en pratique, une réduction définitive des quotas des producteurs qui n'a été compensée par aucune indemnisation.

28. Aussi bien la juridiction nationale, dans son ordonnance de renvoi, que les parties, dans leurs observations écrites, évoquent une éventuelle nullité de ce règlement qui résulterait d'une violation du droit de propriété, d'une violation du principe de l'égalité de traitement et d'une violation du principe de la confiance légitime.

29. Posée en ces termes, la question de principe trouve une réponse adéquate dans l'arrêt que la Cour a rendu le 15 avril 1997 dans l'affaire Irish Farmers Association e.a. [25] (ci-après l'« arrêt Irish Farmers »). La Cour s'est ainsi prononcée sur la compatibilité avec le droit communautaire de la réduction définitive de 4,5 % des quotas individuels qui est en cause aujourd'hui. Elle a ensuite examiné la mesure litigieuse en détail sous l'angle du droit de propriété, du principe de la confiance légitime, du principe de proportionnalité et du principe de l'égalité de traitement. Au terme de cet examen, elle a conclu qu'aucun élément susceptible d'affecter la validité de la mesure n'était apparu.

30. La septième chambre du Bundesfinanzhof a cependant préféré maintenir sa demande de décision préjudicielle, précisant dans une lettre qu'elle a adressée à la Cour le 30 juillet 1997 que:

« Dans sa demande, la Chambre a également posé la question de savoir s'il n'aurait pas convenu, lorsque la suspension d'une partie de la quantité de référence allouée a été transformée en une réduction permanente sans indemnité, d'exclure tout au moins de cette réduction les quantités supplémentaires acquises par le producteur (sur la base d'attributions effectuées par le Land). Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 15 avril 1997 dans l'affaire C-22/94, la Cour n'a pas abordé cette question ... Eu égard, notamment, au principe de protection de la propriété et au

24 — Dans la version modifiée par le règlement n° 1560/93.

25 — C-22/94, Rec. p. I-1809.

principe de la confiance légitime, que le demandeur a invoqués au sujet des 67 000 kilos de quota laitier supplémentaire qu'il a acquis sur la base d'allocations effectuées par le Land, la présente chambre se voit obligée de maintenir sa demande préjudicielle. »

31. La juridiction de renvoi a donc limité sa demande préjudicielle à un seul élément de sa question (« et ce sans exclure de ladite réduction à tout le moins les quantités de référence acquises par les producteurs »), reconnaissant ainsi implicitement que la Cour avait déjà fourni une réponse adéquate au reste de sa question dans l'arrêt Irish Farmers.

32. Eu égard à ce qui précède, la question préjudicielle pourrait donc être reformulée de la manière suivante: Le fait qu'une partie des quantités de référence, visées par le pourcentage de réduction définitive, ait été acquise à titre onéreux a-t-il une incidence sur la jurisprudence Irish Farmers? Je pense qu'il faut répondre négativement à cette question.

33. En premier lieu, la circonstance que, dans l'affaire Demand, une partie de la quantité de référence en cause ait été acquise postérieurement à l'attribution de sa quantité de référence initiale ne constitue pas un aspect nouveau en soi. Il résulte de l'ordonnance de renvoi de la High Court of Ireland qui avait mis en branle l'affaire Irish Farmers que, pour calculer les quantités de référence de chacun des producteurs et demandeurs au principal qui avaient été soumises à la réduction de 4,5 %, il avait été tenu compte non seulement des quantités initialement allouées (au cours de la campagne 1984/1985), mais également de celles que le producteur avait « achetées » (« purchased ») successivement. C'est ainsi qu'entre 1988 et 1992, M. Michael Slattery avait « acheté » un quota de 2 862 gallons de lait à la faveur d'un plan national de restructuration laitière. Avait également été soumis à réduction, par exemple, le quota de 2 000 gallons que le Milk Quota Appeals Tribunal avait attribué à M. John Corbett, partie intervenante au principal, à partir de la campagne 1992/1993. Inversement, la réduction ne portait pas sur les quantités prises en « location » (« taken on lease ») par différents producteurs, car, dans ce cas, la réduction s'appliquait aux quantités de référence du bailleur.

34. En deuxième lieu, comme je l'ai expliqué précédemment (voir le point 3 plus haut), rien n'autorise à dire que M. Demand aurait « acheté » à l'État les 67 000 kilos environ qui sont venus grossir son quota initial. Tout ce qu'il a fait, c'est saisir l'occasion que lui offrait le Land d'obtenir le transfert d'une certaine quantité de référence que d'autres producteurs avaient préféré ne plus produire pour pouvoir bénéficier d'une indemnité. Pour obtenir ce transfert, il avait dû rembourser à l'État exactement ce que celui-ci avait dû payer aux producteurs qui avaient renoncé à leur production, à savoir 1,60 DM par kilo. Dans ces circonstances, il est manifeste que, pour cette quantité de référence additionnelle, M. Demand jouissait des mêmes prérogatives et était soumis aux mêmes restrictions que les producteurs cédants. Il n'existe donc aucune raison d'appliquer un régime juridique distinct aux

quantités supplémentaires que M. Demand a ajoutées à son quota initial au cours de la campagne 1990/1991.

35. Les observations qui précèdent me permettraient, pour résoudre la présente affaire, d'adopter dans son intégralité le raisonnement que la Cour a tenu dans l'arrêt Irish Farmers, lequel devra s'appliquer à tous les différents modes d'acquisition des quantités de référence puisqu'il n'établit aucune distinction entre eux. Je crois néanmoins qu'il pourrait être utile de profiter de cette affaire-ci pour examiner la nature juridique des quantités de référence individuelles ou quotas.

La nature des quotas laitiers

36. Dans les temps reculés de la Rome classique, la propriété désignait un pouvoir tellement immédiat et intense sur la chose qu'il se confondait avec celle-ci. De nos jours, bon nombre de transactions portent sur des choses qui, à proprement parler, ne sont pas des choses. Ces transactions, qui ont vu le jour pour répondre à une fonction économique et sociale déterminée, dépendent plus que n'importe quel autre bien du cadre légal qui les a créées et qui les alimente. C'est le cas des brevets industriels, par exemple. Pour protéger le résultat industriel, et encourager l'esprit d'invention, le législateur crée un nouvel instrument juridique dont il définit le contenu, principalement, en fonction des objectifs qu'il cherche à atteindre à travers lui. Lors de la genèse de cet instrument, il sait parfaitement que le dynamisme économique se chargera d'en déceler les facettes juridiques qu'il n'avait pas prévues et qu'il ne pouvait probablement pas prévoir. Il lui appartiendra alors d'en préciser les limites et d'adapter ce corps étranger à la mouvance juridique. Le cas échéant, c'est au juge qu'il appartiendra de le faire.

37. Telle est, selon moi, la situation dans laquelle se trouvent les quotas laitiers. Le législateur communautaire devait penser qu'il était possible de se contenter de réglementer cet instrument juridique en fonction de l'objectif qu'il poursuivait, à savoir le contrôle de la production laitière dans la Communauté, tout en abandonnant à chaque État membre le soin de résoudre les questions complexes de droit privé que l'introduction du nouveau système allait forcément soulever. Conscient de l'importance de cette innovation, il leur a, il est vrai, imposé deux conditions importantes, à savoir que le régime des quotas devait conserver un caractère temporaire et que les quotas eux-mêmes devaient être liés à l'exploitation laitière. Avec le temps, aussi bien la première que la seconde condition se sont vidées de leur contenu, la première en raison des prorogations successives dont le système des quotas a fait l'objet de 1984 à nos jours et la seconde en raison de la faculté toujours plus grande que le législateur communautaire a donnée aux États membres d'autoriser le transfert des quantités de référence, lesquelles se trouvaient ainsi détachées du fonds. Depuis le 1er avril 1993, les États membres peuvent même, à certaines conditions, autoriser « les transferts de quantités

de référence entre producteurs de certaines catégories sans transfert de terres correspondant » (voir le point 20 plus haut).

38. Les différents législateurs nationaux ont fait un usage très disparate des facultés qui leur étaient ainsi offertes. C'est ainsi qu'en Angleterre un véritable « marché des quotas » s'est développé depuis la mise en place du régime alors que la réglementation française n'autorise même pas les cessions temporaires visées par l'article 6 du règlement n° 3950/92 [26]. Dans ce contexte de disparité et d'instabilité législatives, il n'est pas étonnant que la qualification que les juges nationaux donnent aux quotas laitiers aille de « bien immatériel à valeur économique » [27] voire même de « bien immatériel susceptible d'être donné en location ou cédé et dont la propriété confère un droit subjectif à son titulaire » [28] à d'autres qualifications beaucoup plus modestes telles que « contingentement administratif de la production » [29] ou encore « avantage à caractère fiscal semblable à une subvention » [30]. La nature des quotas laitiers a déjà fait l'objet de bien des interrogations dans la doctrine, notamment sur le point de savoir s'il s'agit là d'un bien meuble ou d'un bien immeuble [31] ou encore sur le point de savoir s'il est possible de constituer des garanties réelles sur le quota lui-même au lieu de les constituer sur la production de lait qui a pu être réalisée grâce à lui [32].

La Cour a tendance à aborder la définition des critères de protection des situations patrimoniales de manière indécise ou qui se limite aux éléments de l'espèce et cette attitude se justifie, du moins en partie, par la dispersion théorique que les textes communautaires produisent dans les ordres juridiques des États membres, notamment en matière de droit privé [33].

39. Si la relative stabilité temporelle du régime des quotas contribue à créer une certaine sécurité juridique, le relâchement des conditions dans lesquelles les quotas peuvent être transférés renforce l'idée que les opérateurs économiques s'approprient légitimement les quotas comme s'il s'agissait d'un bien pourvu de valeur autonome. Dans ces circonstances, et malgré la grande disparité que connaissent les différents ordres juridiques nationaux en cette matière, j'estime que les quotas laitiers doivent être considérés actuellement comme d'authentiques biens

26 — Voir à ce sujet Gehrke, H.: « Wie gemeinsam ist die Gemeinsame Agrarpolitik? — Zur Ausführung der EG-Regeln für die Übertragung von Milchquoten in England und Wales, Frankreich und Deutschland », *European Review of Private Law*, 1995, p. 21 à 52.

27 — « Valuable intangible asset », Justice Murphy dans Lawlor v. The Minister for Agriculture and Others, *ILRM*, 1988, p. 400.

28 — « Bene immateriale, succettibile di affitto o cessione, la cui titolarità costituisce posizione de diritto soggettivo », Tribunale di Parma, arrêt du 16 décembre 1993, reproduit dans *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 1994, p. 112.

29 — Savoie, H.: « Quotas laitiers, procédures administratives et droit de propriété: trois décisions récentes du Conseil d'État », *Revue de Droit rural*, n° 231, mars 1995, p. 113 et suiv.

30 — « Subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung », Bundesgerichtshof, ordonnance du 19 juillet 1991, reproduite dans *Agrarrecht*, 1991, p. 344.

31 — Voir à ce sujet Bernard, A.: « Les quotas laitiers, meubles ou immeubles? », *Revue de Droit rural*, n° 150, février 1987, p. 49 et suiv.

32 — Voir, par exemple, de la Cuesta, J. M.: « Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera », *Revista de Derecho Privado*, 1988, p. 1967 et suiv.

33 — Cet état de choses s'est soldé par certaines déficiences dans la structure de la jurisprudence de la Cour par rapport à celle des juridictions nationales (pour ce qui est de la République fédérale d'Allemagne, voir Schilling, Th.: « Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts- und nach deutschem Recht », *EuGRZ*, 1998, p. 189).

immatériels. Or, puisqu'ils ont été créés dans le but de réguler le marché du lait, leur contenu devra être défini en fonction de cette finalité qui demeure leur raison d'être.

40. J'estime en conséquence que l'examen de la validité des mesures adoptées dans le cadre de la réglementation du marché du lait devra se concentrer sur la question de savoir si elles sont nécessaires pour atteindre l'objectif de régulation qui était le leur et si elles sont proportionnées à celui-ci. Les conclusions de cet examen devront être appliquées à n'importe quel titulaire d'une quantité de référence indépendamment du mode d'attribution (ou, si l'on veut, du mode d'acquisition) de celle-ci.

41. En d'autres termes, si le caractère patrimonial des quotas laitiers peut conférer à ceux-ci un plus grand dynamisme dans les transactions tout en protégeant les droits subjectifs de leurs titulaires, ce caractère ne devra pas évincer l'objectif primordial de régulation du marché. Les opérateurs économiques qui réalisent des opérations avec ces instruments (au moyen des différents actes juridiques autorisés par leur législation nationale) ne devront jamais perdre de vue qu'il s'agit essentiellement, par essence et par destination, d'instruments de régulation temporaire du marché et que cet élément entraîne certains risques et comporte un certain degré d'incertitude. Cela ne signifie évidemment pas que le législateur puisse disposer de ces quantités de référence en toute liberté. Cela implique cependant que, lorsqu'il analysera une mesure de régulation telle que la réduction de 4,5 % des quantités exonérées de prélèvement, le juge devra, avant de la qualifier de mesure d'expropriation, tenir compte du caractère régulateur inhérent aux quotas laitiers. En termes économiques, on peut dire que, pour l'opérateur titulaire d'un quota, les mesures d'intervention qui affectent celui-ci se présentent comme un risque d'exploitation supplémentaire intimement lié à la situation du marché, risque que l'opérateur devra supporter, ne fût-ce qu'en contrepartie de la protection que le système lui assure par la garantie d'un prix minimum.

42. Le quota laitier est donc un instrument d'intervention sur les marchés qui se convertit en un bien patrimonial dans les transactions juridiques. Le contenu de ce bien-instrument variera évidemment selon les différentes législations nationales. Le fait que, dans un ordre juridique déterminé, le quota soit plus étroitement lié à une exploitation agricole ou que sa cession soit soumise à un certain nombre de conditions ne lui enlève pas sa nature patrimoniale. C'est d'ailleurs le cas également des armes à feu ou de l'uranium enrichi qui conservent leur nature patrimoniale en dépit des restrictions auxquelles leur commerce est soumis. Les conditions qui restreignent le transfert des quotas permettent uniquement d'éviter, dans une certaine mesure, l'apparition de « marchés de quotas ».

43. La solution que je propose est, selon moi, non seulement celle qui reflète le mieux la réalité économique, mais c'est aussi celle qui permet d'assurer la protection la plus adéquate des droits subjectifs. Aujourd'hui moins que jamais, on ne peut affirmer que « le droit de propriété ainsi garanti dans

l'ordre juridique communautaire ne comporte pas le droit à la commercialisation d'un avantage, tel que les quantités de référence allouées dans le cadre d'une organisation commune de marché, *qui ne provient ni des biens propres* ni de l'activité professionnelle de l'intéressé » [34]. Dans son arrêt Irish Farmers, qui est plus récent, la Cour a d'ailleurs omis le passage que je viens de citer. Contrairement à l'attitude qu'elle avait adoptée dans des affaires antérieures, elle n'a pas, dans cet arrêt, rejeté les moyens pris de la violation du droit de propriété au motif que les quotas n'auraient pas de caractère patrimonial. Au contraire, dans l'arrêt Irish Farmers, elle a déclaré expressément que « la conversion en réduction définitive sans indemnité *ne saurait porter atteinte à la substance même d'un tel droit* [de propriété] dans la mesure où les producteurs irlandais ont pu continuer à exercer leur activité de producteurs de lait » [35]. Cette déclaration montre bien que la Cour a décidé d'aborder l'incidence juridique des mesures d'intervention telles que les quotas laitiers sur le terrain qui est le leur, c'est-à-dire sur le terrain du droit de propriété. Il ne reste donc plus qu'à le dire clairement.

44. Je ne voudrais pas terminer ces observations préliminaires sans indiquer que le régime des quotas laitiers est non seulement utile en tant qu'instrument de stabilisation du marché, mais qu'il remplit également d'importantes fonctions de restructuration.

34 — Arrêts du 22 octobre 1991, Von Deetzen II (C-44/89, Rec. p. I-5119, point 27), et du 24 mars 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955, point 19) (mis en italique par l'auteur).

35 — Point 29 (mis en italique par l'auteur).

Question préalable: la validité de la réglementation nationale de redistribution des quotas

45. Au cours de l'audience, la Commission a exprimé pour la première fois les doutes qu'elle concevait à propos de la compatibilité avec le droit communautaire des dispositions réglementaires allemandes autorisant l'acquisition de certains quotas libérés au-delà des objectifs qui avaient été fixés (voir le point 25 plus haut). Selon la Commission, si les autorités allemandes pouvaient s'autoriser de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 857/84 pour encourager l'abandon définitif de la production laitière en indemnisant les producteurs qui s'y engageaient, il n'existe aucune base légale permettant de redistribuer des quotas, sur le pied d'un arrêté ministériel, contre paiement d'un montant égal à l'indemnité susvisée. Cette disposition est expressément fondée sur l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 857/84, qui permet aux États membres d'attribuer des quotas aux producteurs de lait en vue de restructurer le secteur laitier. La Commission considère que les objectifs de restructuration ne peuvent pas être atteints si l'on fait payer les bénéficiaires de celle-ci. Dans ces circonstances, M. Demand ne pourrait articuler à l'encontre des institutions communautaires des arguments fondés sur l'opération d'acquisition de quotas à titre onéreux parce que celle-ci se situerait manifestement en marge du droit communautaire.

46. En ce qui me concerne, je ne crois pas que, à supposer que les mesures de redistribution litigieuses soient invalides, leur

incompatibilité avec le droit communautaire soit à ce point manifeste qu'elle devrait être déclarée dans le cadre de la présente procédure sans que les parties concernées, et en particulier la République fédérale d'Allemagne, aient pu être entendues à ce sujet. Je considère bien plutôt que l'on ne saurait déduire des termes de l'article 4 du règlement n° 857/84 une interdiction absolue d'allouer contre paiement, sous le couvert du paragraphe 1, sous c), de cette disposition, des quotas qui auraient été préalablement transférés sur la réserve nationale conformément au paragraphe 1, sous a), c'est-à-dire dans le cadre d'une opération destinée à encourager les producteurs qui le souhaitent à abandonner définitivement la production laitière. En tout état de cause, puisque la solution que je préconise (voir le point 40 plus haut) consiste précisément à appliquer aux quotas acquis le même régime juridique que celui qui gouverne les quotas alloués initialement, je partirai, dans l'analyse qui va suivre, de l'hypothèse plausible que les dispositions nationales à la faveur desquelles les quotas ont été acquis sont conformes à la réglementation communautaire qui était en vigueur à l'époque.

47. Je vais examiner à présent les principes qui, selon la juridiction de renvoi et le demandeur au principal, ont pu être enfreints du fait de la réduction définitive litigieuse.

Violation du droit de propriété

48. Il est de jurisprudence constante à la Cour que le droit de propriété n'est pas une prérogative absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage de ce droit, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis [36].

49. Il ne fait aucun doute que réduire les quantités de référence, quelle que soit leur origine, de 4,5 % de manière définitive et sans indemnité, réduction opérée conformément au règlement n° 3950/92, répond à des objectifs d'intérêt général que les institutions communautaires poursuivent dans le cadre de l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers, et qui visent en particulier à stabiliser le marché et à réduire les excédents structuraux. C'est d'ailleurs ce que le Conseil répète dans le dix-septième considérant de ce règlement. Pour le surplus, personne n'a contesté devant la Cour que la mesure litigieuse a effectivement une finalité d'intérêt public.

50. Il faut encore déterminer si, eu égard aux objectifs de stabilisation du marché et de

36 — Arrêts du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, point 15); du 13 juillet 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609, point 18); du 10 janvier 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35, points 16 et 17), et du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78).

réduction des excédents structuraux, la mesure de réduction qui a été prise peut constituer une intervention démesurée et intolérable qui affecte l'essence même du droit de propriété. M. Demand affirme que, depuis 1990, le prix du lait n'a cessé de baisser en Allemagne et il a produit des statistiques privées à l'appui de ses dires. Il résulte toutefois des chiffres officiels fournis par la Commission [37] qu'au cours des campagnes de 1987 à 1996, les excédents structuraux de lait et de produits laitiers se sont maintenus aussi bien à l'échelon communautaire qu'en Allemagne, et cela en dépit de la réduction litigieuse. Grâce à celle-ci, le pourcentage de la consommation communautaire par rapport à la production est passé de 84 à 90 % et les quantités subventionnées de beurre et de lait écrémé en poudre (qui sont des produits aptes au stockage) ont été réduites respectivement de 10 et de 16 %. Malgré l'effort de limitation, 60 % du beurre et 92 % du lait écrémé en poudre produits dans la Communauté en 1993 n'ont pu trouver un marché que grâce aux aides communautaires. Parallèlement, depuis la campagne 1992/1993, date à laquelle la réduction définitive en cause a été introduite, jusqu'à 1995, dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles [38], les revenus nets globaux des exploitations agricoles allemandes, loin de baisser, n'ont cessé d'augmenter (comme c'est du reste le cas dans toute la Communauté). Dans ces circonstances, je considère qu'en adoptant une réduction visant un faible pourcentage des quotas des producteurs laitiers (à savoir 4,5 %), le Conseil a pris une mesure qui ne menace pas la viabilité des exploitations et qu'il a agi dans les limites du large pouvoir d'appréciation qui est le sien lorsqu'il fixe les règles des organisations communes de marché. Le fait que les différentes mesures que les institutions communautaires ont adoptées depuis 1987 n'ont pas eu une incidence négative sur le niveau de revenus des producteurs laitiers ne fait que conforter cette conclusion.

51. La même conclusion vaut également pour les producteurs qui ont fait usage de la possibilité que leur offre la loi d'augmenter leurs quantités de référence en payant le prix qui appartient. Ces producteurs tirent un meilleur parti des avantages de l'organisation commune du marché. Ils bénéficient plus que d'autres des garanties de prix accordées dans ce cadre tout en augmentant, en même temps, leur contribution proportionnelle à l'excédent structurel du secteur. C'est donc à juste titre qu'ils sont tenus de participer, dans la même proportion que d'autres producteurs, aux réductions des quantités globales garanties [39].

52. Pour toutes les raisons que je viens d'exposer, je conclus que, dans les circonstances présentes, réduire les quotas des producteurs de 4,5 %, de manière définitive et sans indemnité, ne constitue pas une violation du droit de propriété.

37 — Ces chiffres sont extraits de Cronos, Eurostat.

38 — Ces chiffres sont extraits de RICA, DG VI de la Commission.

39 — Arrêt du 13 juillet 1995, O'Dwyer e.a./Conseil (T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 et T-477/93, Rec. p. II-2071, point 127).

Violation du principe de la confiance légitime

53. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, « si le respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires ... Il en est spécialement ainsi dans un domaine comme celui des organisations communes des marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique » [40]. Dans ce contexte, la Cour a dit pour droit que « le champ d'application du principe de la confiance légitime ne saurait être étendu jusqu'à empêcher, de façon générale, une réglementation nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure » [41].

54. Dans le cas présent, je crois qu'un opérateur prudent et avisé pouvait prévoir la suspension, sans indemnité, des quantités de référence pour la campagne 1992/1993, ainsi que la réduction permanente opérée par le règlement n° 1560/93 (voir le point 18 plus haut). Au terme de la période de cinq ans pour laquelle le règlement n° 775/87 avait institué la suspension temporaire, le Conseil, suivant la proposition de la Commission, a adopté le règlement n° 816/92, mais il n'a pas prorogé l'indemnisation décroissante. Pour ce qui est des quantités de référence suspendues, les quantités globales garanties ont été déduites, ce qui a donné lieu à une réduction des quotas individuels. Le Conseil s'est réservé le droit de réexaminer sa mesure à l'avenir en s'instruisant de l'évolution du marché. Par conséquent, tout ce qu'il a promis aux producteurs, c'était de reconsidérer cette mesure de réduction de 4,5 % des quantités de référence ultérieurement, ce qu'il a fait lorsqu'il a adopté le règlement n° 1560/93 dans lequel il a opté pour une réduction définitive sans indemnité.

55. Je considère qu'un producteur de lait prudent et avisé était en mesure de prévoir suffisamment à l'avance que le Conseil réduirait les quantités de référence sans indemnisation [42]. En effet, les facteurs suivants se trouvaient réunis:

— les quantités de référence avaient été suspendues dans les mêmes proportions au cours des cinq années antérieures;

— les producteurs avaient perçu une indemnité dégressive pour un montant total de 45,5 écus par 100 kg;

40 — Arrêt du 14 février 1990, Delacre e.a./Commission (C-350/88, Rec. p. I-395, point 33).

41 — Arrêt du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil (203/86, Rec. p. 4563, point 19).

42 — Le Tribunal de première instance a abouti à la même conclusion dans l'arrêt O'Dwyer e.a./Conseil, déjà cité, point 54.

— la production laitière communautaire demeurait excédentaire;

— dans la proposition qu'elle a faite dans le document COM(91) 409 final du 31 octobre 1991 [43], la Commission avait préconisé la solution adoptée par le Conseil.

En tout état de cause, le régime du prélèvement supplémentaire aurait, en principe, cessé d'être en vigueur le 31 mars 1992 (voir le point 13 plus haut). Le Conseil disposait donc d'un pouvoir d'appréciation particulièrement étendu pour décider s'il prorogeait ce régime ou non. C'est la raison pour laquelle aucun opérateur économique ne pouvait légitimement espérer que le régime en vigueur serait maintenu au-delà du 31 mars 1992.

Si cette conclusion est correcte pour les quotas initialement alloués, il n'y a aucune raison qu'elle ne puisse pas s'appliquer également aux quantités de référence acquises à titre onéreux au cours de la campagne 1990/1991. En effet, comme je l'ai déjà expliqué précédemment (aux points 3 et 34 plus haut), il s'agit, en pareil cas, non pas d'une acquisition de quantités de référence nouvellement créées, mais bien du transfert de quotas existants que l'État a pu libérer contre paiement d'une indemnité aux producteurs qui y avaient renoncé. En se portant acquéreur de ces quotas libérés, le nouveau titulaire ne pouvait pas prétendre à autre chose qu'à se placer dans la même situation juridique que les producteurs cédants et il n'avait donc aucun motif de croire que le quota acquis par transfert bénéficierait d'un régime distinct de celui qui était appliqué au quota initialement attribué.

Violation du principe de l'égalité de traitement

56. J'estime en conséquence qu'en convertissant en suspension définitive la suspension temporaire des quantités de référence individuelles à raison de 4,5 % sans prévoir d'indemnisation, le règlement n° 3950/92, dans la version modifiée par le règlement n° 1560/93, n'enfreint pas le principe de la confiance légitime.

57. Le demandeur au principal a fait valoir que, par les effets qu'elle produit, la réduction qu'il conteste équivaut à un abandon partiel de la production sans indemnité. Il estime en ce sens que les producteurs concernés, et en particulier ceux qui ont augmenté leur quota contre paiement, ont fait l'objet d'un traitement moins favorable que les producteurs qui ont reçu une indemnité pour avoir renoncé à leur production.

43 — JO C 337, p. 35.

58. Le principe de non-discrimination entre producteurs ou consommateurs communautaires, qui est énoncé à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CE, veut que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié [44]. En ce sens, la situation dans laquelle M. Demand s'est mis lorsqu'il a acquis son quota additionnel doit être comparée à la situation dans laquelle ce nouveau quota plonge ses racines, c'est-à-dire à la situation qui était celle des titulaires cédants immédiatement avant la cession. Cette situation était caractérisée, d'une part, par la possibilité de produire temporairement une quantité déterminée de lait sans devoir acquitter le prélèvement supplémentaire et tout en jouissant indirectement d'un prix garanti et, d'autre part, par les impératifs que comporte la nécessité d'adapter le régime d'intervention aux exigences du marché afin d'éviter, notamment, des situations d'offre excédentaire. Je me contenterai de constater que rien ne distingue ces avantages et obligations de ceux et celles dont le demandeur au principal bénéficie aujourd'hui dans l'usage de son nouveau quota et que, pour le surcroît, ils sont identiques à ceux et celles dont les quantités de référence initialement attribuées étaient assorties. C'est pourquoi, en appliquant la réduction litigieuse à toute quantité de référence indépendamment de la manière dont elle a été acquise, le législateur communautaire a respecté scrupuleusement le principe de l'égalité de traitement.

59. Pour déterminer s'il était préférable, en termes commerciaux, de renoncer à la production en échange de l'indemnité offerte par les autorités allemandes plutôt que de conserver, ou même d'augmenter, la quantité de référence avec les avantages et inconvénients que cette dernière option comportait, chaque producteur a dû porter une appréciation à caractère éminemment individuel. Il appartenait à chacun d'entre eux de soupeser l'avantage économique que présentait pour lui l'abandon de sa production et d'évaluer les perspectives commerciales qui s'offraient à lui dans le cadre de l'organisation commune du marché laitier. Il devra notamment apprécier les éléments que j'ai énumérés précédemment lorsque j'ai examiné le principe de la confiance légitime, c'est-à-dire qu'il devra tenir compte de la possibilité d'une réduction imminente des quantités garanties.

60. En résumé, j'estime que le moyen pris de la violation du principe de non-discrimination doit être rejeté.

Les autres principes invoqués

61. M. Demand invoque également la violation du principe de proportionnalité, le non-respect de l'obligation de motiver certains actes des institutions (obligation énoncée à l'article 190 du traité CE) ainsi qu'un abus de pouvoir. Formulés comme ils l'ont été, le premier et le troisième de ces moyens se confondent, pour ce qui est de la protection qu'ils visent à obtenir, avec les

44 — Voir, parmi de nombreux autres, l'arrêt du 19 mars 1992, Hierl (C-311/90, Rec. p. I-2061, point 18).

arguments que j'ai déjà examinés à propos des violations alléguées du principe de protection de la propriété et du principe de la confiance légitime. Pour le surplus, je me permets, à propos de ces trois moyens, de me référer aux conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Irish Farmers que j'ai déjà abondamment citée. J'estime donc qu'analysée dans son contexte, l'absence d'une justification explicite de la mesure de réduction sans indemnité n'a pas privé le demandeur de la possibilité effective de faire valoir ses droits et n'empêche pas la Cour d'exercer son contrôle juridictionnel. J'observerai néanmoins que les particularités du processus législatif communautaire et les exigences du principe de transparence semblent imposer toujours davantage un soin tout particulier et une grande rigueur dans l'exposé des motifs des actes normatifs qui ont une incidence directe sur le patrimoine des particuliers.

Conclusion

62. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de donner la réponse suivante à la question qui lui a été posée par le Bundesfinanzhof:

« La présente procédure n'a fait apparaître aucun élément susceptible d'affecter la validité de l'article 4, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 3, du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, bien que cette disposition n'inclue pas dans les quantités de référence les 4,5 % temporairement suspendus en application du règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil, du 16 mars 1987, relatif à la suspension temporaire d'une partie des quantités de référence visées à l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, dans sa version modifiée, et bien qu'elle ne prévoie aucune indemnisation en faveur des producteurs et ne fasse aucune distinction entre les différentes manières possibles d'obtenir ces quantités de référence. »