1. Le règlement n° 857/84, portant règles générales pour l'application du prélèvement supplémentaire sur le lait, tel que complété par le règlement n° 1371/84, doit être interprété en ce sens que, pour la fixation des quantités de référence visées à l'article 2 de ce règlement, les États membres ne sont autorisés à tenir compte de la situation des producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, livré de lait pendant l'année de référence retenue que si ces producteurs remplissent, dans chaque cas individuel, les conditions spécifiques prévues par le règlement n° 857/84 et si les États membres disposent de quantités de référence disponibles à cette fin.

2. Étant donné que ni les dispositions ni les considérants du règlement n° 1078/77 ne font apparaître que l'engagement de non-commercialisation de lait pris au titre de ce règlement pourrait entraîner, à son expiration, l'impossibilité, pour les producteurs concernés, de reprendre les livraisons de lait, le fait que, en raison de leur engagement, ceux-ci peuvent se voir exclus, totalement et pour toute la durée d'application d'une nouvelle réglementation instaurant un prélèvement supplémentaire sur le lait, de l'attribution d'une quantité de référence au titre de cette dernière réglementation porte atteinte à la confiance légitime que ces producteurs pouvaient avoir dans le caractère limité des effets du régime de primes de non-commercialisation auquel ils se soumettaient.

Dès lors, le règlement n° 857/84, tel que complété par le règlement n° 1371/84, est invalide dans la mesure où il ne prévoit pas l'attribution d'une quantité de référence aux producteurs n'ayant pas, en exécution d'un engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, livré de lait pendant l'année de référence retenue par l'État membre concerné.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 120/86 *

I — Faits et procédure écrite

1. *La réglementation communautaire applicable*

a) Le règlement n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1), avait instauré, entre autres, un système de primes de non-commercialisation, lesquelles devaient être accordées sur demande à tout producteur laitier qui s'engageait à ne pas livrer à titre gratuit ou onéreux du lait ou des produits laitiers provenant de son exploitation durant une période de cinq ans (articles 1er et 2).

* Langue de procédure: le néerlandais.

Conformément à son sixième considérant, le règlement n° 1078/77 visait, d'une part, à rétablir l'équilibre sur le marché des produits concernés et, d'autre part, à réaliser les modifications nécessaires au bon fonctionnement du marché commun.

Le règlement précité fait partie d'un ensemble de mesures tendant à rétablir l'équilibre sur le marché laitier, dont, notamment, le prélèvement de coresponsabilité introduit par le règlement n° 1079/77 du Conseil, du 17 mai 1977, relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 131, p. 6), et le prélèvement supplémentaire introduit, pour une période de cinq ans, par le règlement n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10). Cette dernière mesure est en cause dans la présente affaire.

b) Aux termes de l'article 1er du règlement n° 856/84, précité, le prélèvement supplémentaire est perçu sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité de référence à déterminer. Ce régime est mis en œuvre dans chaque région du territoire des États membres selon l'une des formules suivantes (paragraphe 1):

— selon la formule A, le prélèvement est dû par les producteurs de lait sur les quantités de lait livrées à un acheteur et qui dépassent la quantité de référence à déterminer (formule producteur);

— selon la formule B, le prélèvement est dû par les acheteurs de lait ou d'autres produits laitiers (laiteries) sur les quantités de lait livrées par des producteurs et qui dépassent la quantité de référence à déterminer. L'acheteur redevable du prélèvement, quant à lui, est tenu de répercuter ce prélèvement sur les seuls producteurs qui ont augmenté leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur (formule acheteur).

c) Les règles générales d'application du prélèvement supplémentaire sont contenues dans le règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), tel que modifié. En vertu de l'article 1er, paragraphe 1, de cet acte, le prélèvement est fixé à 75 % du prix indicatif du lait, en cas d'application de la formule A (formule producteur), et à 100 % du prix indicatif du lait, en cas d'application de la formule B (formule acheteur).

Le règlement n° 857/84 fixe, en outre, la quantité de référence visée dans le règlement de base n° 856/84, c'est-à-dire la quantité exemptée du prélèvement supplémentaire. Celle-ci est en principe la quantité de lait, ou d'équivalent lait, livrée par un producteur (formule A) ou achetée par un acheteur (formule B) pendant l'année civile 1981, augmentée de 1 % (article 2, paragraphe 1). Toutefois, les États membres peuvent prévoir que sur leur territoire la quantité de référence est égale à la quantité de lait, ou d'équivalent lait, livrée ou achetée pendant l'année civile 1982 ou l'année civile 1983, affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie. Ce pourcentage peut être modulé en fonction du niveau des livraisons de certaines catégories de redevables, de l'évolution des livraisons dans certaines régions entre 1981 et 1983 ou de l'évolution des livraisons de certaines catégories de redevables pendant la même période (article 2, paragraphe 2).

Il convient également de mentionner les articles 3, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84, lesquels permettent aux États membres de tenir compte de certaines situations particulières lors de la fixation des quantités de référence ou d'attribuer des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires.

Ainsi, aux termes de l'article 3, les États membres sont autorisés à accorder des quantités de référence spécifiques aux producteurs ayant souscrit un plan de développement de la production laitière, déposé avant le 1er mars 1984, ou ayant effectué des investissements sans plan de développement (point 1), ainsi qu'aux jeunes agriculteurs installés après le 31 décembre 1980 (point 2). Les producteurs dont la production laitière, pendant l'année de référence retenue, a été sensiblement affectée par des événements exceptionnels (catastrophe naturelle; destruction accidentelle de l'actif d'exploitation; épizootie) obtiennent, à leur demande, la prise en compte d'une autre année civile de référence à l'intérieur de la période 1981 à 1983 (point 3).

L'article 4, paragraphe 1, permet aux États membres, afin de mener à bien la restructuration de la production laitière, entre autres, d'accorder des quantités de référence supplémentaires aux producteurs réalisant un plan de développement, approuvé après l'entrée en vigueur du règlement n° 857/84 (1er avril 1984) [point b)], ainsi qu'aux producteurs exerçant l'activité agricole à titre principal [point c)].

L'article 4 bis, inséré par le règlement modificatif n° 590/85 du Conseil, du 26 février 1985 (JO L 68, p. 1), autorise les États membres, initialement pour la première période de douze mois de l'application du régime (1er avril 1984 au 31 mars 1985), à allouer les quantités de référence non utilisées des producteurs ou des acheteurs aux producteurs ou acheteurs de la même région et, le cas échéant, d'autres régions. Cette autorisation a été prorogée à deux reprises, en dernier lieu jusqu'au 31 mars 1987, par l'article 1er, point 3, du règlement modificatif n° 1343/86 du Conseil, du 6 mai 1986 (JO L 119, p. 34).

Enfin, il convient de rappeler que l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 590/85, précité, comporte des règles relatives au transfert des quantités de référence en cas de vente, location, transmission par héritage ou expropriation d'une exploitation.

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

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

Le règlement n° 1078/77 du Conseil, précité, a été mis en œuvre aux Pays-Bas par l'arrêté n° 184 de la « Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw » (fondation pour le développement et l'assainissement agricoles) (Stcrt 126). Cet arrêté habilite la Stichting à conclure avec les producteurs de lait de vache des accords en vertu desquels ces producteurs, contre versement d'une prime, s'engagent à l'égard des pouvoirs publics néerlandais soit à se reconvertir de l'exploitation de vaches laitières à celle de bétail d'abattage, soit à ne pas commercialiser de lait pendant une période de cinq ans.

D'autre part, le régime de prélèvement supplémentaire sur le lait a été mis en œuvre aux Pays-Bas par le « Beschikking superheffing » (arrêté relatif au prélèvement supplémentaire) du ministre de l'Agriculture et de la Pêche, du 18 avril 1984 (Stcrt 79), tel que modifié. Cet arrêté opte pour la formule A (formule producteur) au sens du règlement n° 856/84 du Conseil, précité, et fixe les quantités de référence des producteurs sur la base de leurs livraisons effectuées en 1983, sous réserve, toutefois, que peut être prise en considération une autre année de référence dans certaines circonstances particulières limitativement énumérées. L'article 19 dudit arrêté, en cause dans la procédure au principal, est ainsi libellé:

« 1. Pour les quantités pour lesquelles aucun droit n'est plus reconnu, le ministre peut reconnaître des droits plus précisément déterminés. Il peut reconnaître des droits pour des cas autres que ceux prévus par le présent arrêté.

2. Un droit au sens du paragraphe 1 du présent article ne peut être reconnu que sur la base d'une demande motivée introduite auprès du ministre.

3. Une demande au sens du paragraphe 2 du présent article doit être introduite avant le 1er septembre 1984, dès lors que les circonstances sur lesquelles la demande est fondée se sont produites avant le 1er avril 1984 ou étaient déjà connues à cette date. »

3. *Le litige au principal*

Le requérant au principal, M. J. Mulder, exploite en vertu d'un bail à ferme une entreprise agricole. Jusqu'en octobre 1979, il a détenu du cheptel à orientation laitière et a livré à ce titre annuellement 500 000 kg de lait à la laiterie.

En octobre 1979, il s'est engagé, en vertu d'un accord conclu avec la Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, à ne plus livrer du lait ni de produits laitiers au cours de la période allant du 1er octobre 1979 au 30 septembre 1984. En contrepartie, il a reçu une prime de non-commercialisation d'un montant total de 193 418 HFL (annuellement 38 684 HFL), laquelle a constitué, pendant la durée de l'accord, l'essentiel de ses revenus.

Après avoir effectué, à partir du mois d'août 1983, certains investissements en vue de la reprise de la production laitière au terme de la durée de l'accord, il a introduit, le 28 mai 1984, une demande tendant à obtenir une quantité de lait à livrer de 726 000 kg (132 vaches x 5 500 kg), hors prélèvement. A l'appui de sa demande, il s'est prévalu de l'article 19 du Beschikking superheffing, précité.

Cette demande ayant été rejetée par décision du ministre de l'Agriculture et de la Pêche du 24 septembre 1984, au motif que la disposition invoquée serait applicable uniquement en cas de force majeure, M. Mulder a formé un recours devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Par arrêt du 14 mai 1986, cette juridiction a sursis à statuer et a saisi la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles suivantes:

« 1) Le règlement (CEE) n° 857/84, tel qu'il a été complété par le règlement (CEE) n° 1371/84, et compte tenu de son troisième considérant, doit-il être compris et interprété en ce sens que, pour la fixation des quantités de référence visées à l'article 2, il n'est pas permis à un État membre de tenir compte de situations non prévues par les dispositions communautaires en

question, notamment de la situation dans laquelle se trouvent ceux qui, dans le cadre du règlement (CEE) n° 1078/77, n'ont pas livré de lait au cours de l'une ou l'autre année de référence, ni d'arrêter une mesure destinée à leur accorder une quantité spécifique?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, le règlement (CEE) n° 857/84 est-il dépourvu de validité pour incompatibilité avec le droit communautaire existant, et en particulier avec:

a) le principe de la sécurité juridique,

b) le principe de proportionnalité,

c) le droit au respect de la propriété,

d) l'interdiction de discrimination inscrite à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE et

e) l'interdiction de détournement de pouvoir,

étant donné que ledit règlement ne tient pas compte de ceux qui, dans le cadre du règlement (CEE) n° 1078/77, n'ont pas livré de lait au cours de l'une ou l'autre année de référence?

3) En cas de réponse négative à la première question, un État membre agit-il en contradiction avec le droit communautaire existant en n'arrêtant pas de mesure, telle que visée dans la première question, en faveur de ceux qui, dans le cadre du règlement (CEE) n° 1078/77, n'ont pas livré de lait au cours de l'une ou l'autre année de référence? »

4. *Procédure devant la Cour*

L'arrêt de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 23 mai 1986.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par M. Mulder, représenté par Me H. J. Bronkhorst, avocat à La Haye, par le gouvernement néerlandais, représenté par M. I. Verkade, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. A. Brautigam, administrateur principal au service juridique du Conseil, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. R. C. Fischer, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites

1. *Sur la première question*

Toutes les parties à l'instance s'accordent pour proposer une réponse affirmative à la première question en ce sens que les règlements nos 857/84 et 1371/84, précités, ne permettent pas de tenir compte, lors de la fixation des quantités de référence, de situations autres que celles qui y sont prévues. Le Conseil et la Commission précisent, toute-

fois, que certaines dispositions de la réglementation en cause, bien qu'elles ne se réfèrent pas expressément à l'hypothèse visée par la juridiction nationale, peuvent néanmoins s'appliquer dans une telle situation.

a) *M. Mulder* expose que l'article 3 du règlement n° 857/84 contient une énumération limitative des situations particulières qui doivent être prises en compte pour la détermination des quantités de référence spécifiques; ces situations comprendraient notamment un certain nombre de cas de force majeure. D'autre part, l'article 4 du même règlement contiendrait une énumération limitative des situations qui peuvent être prises en compte pour la détermination d'une quantité de référence supplémentaire.

En conséquence, M. Mulder suggère la réponse suivante à la première question:

« Le règlement n° 857/84 doit être interprété en ce sens qu'il ne confère pas aux États membres le pouvoir de tenir compte, lors de la fixation des quantités de référence prévues par ledit règlement, de situations autres que celles prévues dans ledit règlement. »

b) *Le gouvernement néerlandais* estime, de même que M. Mulder, que la réglementation en cause contient une énumération limitative des cas dans lesquels les États membres peuvent accorder une quantité de référence spécifique ou supplémentaire ou se baser sur une autre année de référence.

En effet, l'article 3, point 3, du règlement n° 857/84 viserait des événements exceptionnels survenus avant ou au cours de l'année de référence retenue. Tel ne serait pas le cas d'un producteur ayant fait en toute liberté usage du régime du règlement n° 1078/77 et ayant reçu en contrepartie une prime. De plus, le régime instauré par le règlement n° 1078/77 se situerait dans la perspective d'une cessation définitive de la production laitière.

En outre, la production ancienne de lait, réalisée par ceux qui ont fait usage du régime de primes, n'aurait pas été comprise dans la quantité globale garantie pour les Pays-Bas. Par conséquent, ces producteurs, lorsqu'ils veulent reprendre la production laitière après l'avoir cessée pendant cinq ans, prétendraient à une partie de la quantité garantie au niveau national, à laquelle ils n'auraient pas contribué.

Des considérations analogues s'appliqueraient pour ce qui est de l'article 4 du règlement n° 857/84. Cette disposition s'inscrirait dans le cadre de la restructuration de la production laitière (par exemple en cas de remembrement ou de déplacement de fermes). De surcroît, la notion même de quantité supplémentaire supposerait la possession d'une quantité initiale hors prélèvement, ce qui ne serait pas le cas des producteurs ayant fait usage du règlement n° 1078/77, dans la mesure où leurs engagements au titre de ce règlement n'ont pris fin qu'après l'année de référence.

L'article 4 bis du règlement n° 857/84 (réallocation des quantités de référence non utilisées) renverrait également aux seuls producteurs ou acheteurs disposant déjà d'une quantité de référence de base. Cette disposition devrait donc être considérée non pas comme une extension qualitative des articles 3 et 4, mais plutôt comme une possibilité temporaire de rectification qui devrait, le cas échéant, être appliquée à la fin d'une année de production.

c) Le *Conseil* estime, pour ce qui est de l'article 3 du règlement n° 857/84, que cette disposition ne permet que d'ajuster les quotas de producteurs qui livraient du lait

au moment de l'introduction du prélèvement supplémentaire, mais n'offre pas, en principe, la possibilité d'accorder des quantités de référence spécifiques à des nouveaux producteurs qui commencent la production laitière. Cela résulterait de la description des situations particulières des producteurs réglée par ledit article.

L'article 4 du règlement n° 857/84, quant à lui, ne renverrait pas, il est vrai, à une production effective pendant l'année de référence et pourrait donc également être appliqué aux producteurs qui ont commencé la production laitière après cette année. Toutefois, comme il s'agit de l'attribution de quantités supplémentaires, cette disposition ne viserait par définition que des producteurs qui disposent déjà d'une certaine quantité de référence.

Enfin, l'article 4 bis du règlement n° 857/84 pourrait également être appliqué aux nouveaux producteurs qui commencent la production laitière. Cela résulterait tant du texte de cette disposition que de la définition du producteur de lait, donnée à l'article 12 du même règlement, qui ne renverrait pas à une production effective pendant l'année de référence. Une telle faculté large aurait d'ailleurs précisément été créée pour atténuer la rigueur des mécanismes communautaires en cause.

Le Conseil précise sous ce rapport que la réglementation considérée laisse aux États membres une marge discrétionnaire. Toutefois, en faisant usage des facultés offertes, les États membres devraient respecter à la fois les limites découlant de la finalité poursuivie par la réglementation communautaire et les principes généraux du droit communautaire.

En conclusion, le Conseil suggère de répondre comme suit à la première question:

« Le règlement n° 857/84, tel que modifié par la suite, prévoit plusieurs possibilités pour les États membres pour accorder des quantités de référence non soumises au superprélèvement également aux producteurs qui, pendant l'année de référence prise en compte pour la mise en œuvre du superprélèvement, n'ont pas livré de lait dans le cadre du règlement n° 1078/77.

L'article 3, paragraphe 1, alinéa 2, permet, en effet, d'accorder à ces producteurs une quantité de référence spécifique, s'ils peuvent prouver qu'ils ont, avant le 1er mars 1984, investi dans une exploitation laitière.

L'article 4 bis de ce règlement permet, en outre, d'allouer à ces producteurs des quantités de référence non utilisées d'autres producteurs, et ce pendant la période allant du 1er avril 1984 au 1er avril 1987.

L'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), permet, en outre, de leur accorder une quantité de référence supplémentaire, s'ils disposent déjà d'une certaine quantité de référence, par exemple par la location ou l'achat d'une exploitation laitière.

L'article 4, paragraphe 1, sous a), finalement ne s'oppose pas à ce que les États membres redistribuent des quantités de référence libérées dans ce cadre, qui restent disponibles parmi ces producteurs. »

d) La *Commission* fait observer qu'en fixant les quantités de référence les États membres ne peuvent s'écarter des dispositions de l'article 2 du règlement n° 857/84 que dans les cas prévus par ce règlement et par le règlement n° 1371/84. Le cas d'un producteur qui s'est engagé dans le cadre du règlement n° 1078/77 à ne pas livrer de lait et de produits laitiers pendant une période de cinq ans et qui n'a, de ce fait, pas livré de lait au cours de l'année de référence

retenue, n'étant pas prévu en tant que tel par ces règlements, un tel producteur ne pourrait recevoir une quantité de référence que s'il relève d'un ou plusieurs des cas prévus par la législation communautaire.

La reprise des livraisons de lait par un tel producteur exigerait normalement des investissements préalables pour lesquels les États membres pourraient attribuer, sous certaines conditions, des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires [article 3, point 1, et, éventuellement, article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 857/84]. Ils auraient donc le pouvoir d'attribuer à ce titre, au moins à la plupart des producteurs concernés qui souhaitent reprendre leurs livraisons de lait après l'expiration de la période quinquennale, une quantité de référence spécifique ou supplémentaire.

La Commission propose dès lors à la Cour de répondre à la première question préjudicielle dans les termes suivants:

« Les États membres ont le pouvoir d'attribuer une quantité de référence spécifique ou supplémentaire à ceux qui n'ont pas livré de lait au cours de la période de référence en vertu d'une obligation contractée dans le cadre du règlement n° 1078/77, pour autant qu'il soit satisfait aux conditions établies pour l'attribution de telles quantités de référence par les règlements n^{os} 857/84 et 1371/84, et notamment à celles qui sont définies à l'article 3, points 1 et 2, et à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 857/84. »

2. *Sur la deuxième question*

M. Mulder soutient que le règlement n° 857/84 est invalide pour incompatibilité avec les principes généraux du droit communautaire. En revanche, le gouvernement néerlandais, le Conseil et la Commission considèrent ce règlement comme valide.

a) *M. Mulder* soutient que le règlement n° 857/84 est intervenu en violation des principes de sécurité juridique et de proportionnalité, du droit de propriété, du principe de non-discrimination et de l'interdiction de détournement de pouvoir.

Pour ce qui est du principe de sécurité juridique, il expose que le règlement n° 1078/77 poursuit à la fois un objectif de politique de marché, en ce qui concerne la prime de non-commercialisation (temporaire) du lait, et un objectif de politique structurelle, en ce qui concerne la prime de reconversion (définitive) du bétail à orientation laitière. Le système de primes de non-commercialisation constituerait dès lors une mesure de politique de marché ayant pour but d'atteindre un niveau de prix qui tienne compte tant des intérêts de l'ensemble de la production communautaire dans le secteur concerné que de ceux des consommateurs, et qui assure en même temps les approvisionnements sans inciter une production excédentaire.

Le Conseil aurait méconnu le caractère de politique de marché de ce règlement lors de l'adoption du règlement n° 857/84. Les propriétaires de bétail à orientation laitière auraient été confrontés en 1984 à un régime communautaire qui les élimine en fait définitivement de leur activité professionnelle, étant donné qu'ils ne pourraient pas produire pendant une période supplémentaire d'au moins cinq ans, sans avoir toutefois droit à une prime d'indemnisation comme avant 1984. Ce faisant, le Conseil aurait porté atteinte à la confiance légitime des opérateurs qui ont décidé en 1979 de faire usage du régime du règlement n° 1078/77 et qui auraient pu s'attendre, à l'expiration du contrat, à pouvoir, s'ils le souhaitaient, reprendre la production.

Le règlement n° 857/84 violerait également le principe de proportionnalité, car la limitation de la production laitière, but recherché par le régime de prélèvement supplémentaire, se serait en fait transformée pour les entrepreneurs concernés en un empêchement permanent de produire du lait.

S'agissant de la violation alléguée du droit de propriété, M. Mulder renvoie à l'arrêt de la Cour du 13 décembre 1979 (Hauer, 44/79, Rec. p. 3727), en vertu duquel le droit de propriété serait garanti dans l'ordre juridique communautaire. Le règlement n° 857/84 entraînerait une expropriation de fait, puisque le droit de propriété serait soumis à des restrictions telles que le droit lui-même disparaîtrait. Le régime instauré aurait pour effet que l'intéressé ne serait plus en mesure d'exercer son exploitation de bétail à orientation laitière ni de la céder dans des conditions de rentabilité. Une telle restriction de l'usage de la propriété dépasserait ce qui est nécessaire pour atteindre le but de la réglementation, à savoir la restriction de la production laitière.

S'agissant du principe de non-discrimination, M. Mulder allègue que la réglementation en cause opère un traitement identique de situations différentes et un traitement différent de situations identiques ou, à tout le moins, comparables, contrairement à l'article 40, paragraphe 3, du traité.

En effet, les producteurs de lait qui n'ont pas livré de lait au cours de l'année de référence, en raison des engagements pris au titre du règlement n° 1078/77, seraient discriminés par rapport à la fois aux producteurs qui n'ont pas participé à de tels programmes et aux producteurs qui ont participé à ces programmes, mais dont le contrat avait pris fin au cours de l'année de référence et qui avaient, de ce fait, repris la production. D'autre part, il y aurait discrimination par rapport aux producteurs qui, en raison d'événements exceptionnels, n'ont pas eu de production représentative au cours de l'année de référence, et auxquels une quantité de référence spéciale ou supplémentaire peut être accordée, en vertu de l'article 3, point 3, du règlement n° 857/84.

Enfin, M. Mulder allègue un détournement de pouvoir en ce que le règlement n° 1078/77 aurait été destiné à constituer une mesure de politique de marché, mais serait devenu essentiellement, du fait du prélèvement supplémentaire, une mesure structurelle.

En conclusion, M. Mulder suggère de répondre ainsi à la deuxième question:

« Le règlement n° 857/84 est dépourvu de validité pour incompatibilité avec des principes généraux de droit communautaire dans la mesure où il ne prévoit pas l'octroi d'une quantité de référence aux propriétaires de bétail à orientation laitière qui, sur la base du règlement n° 1078/77, ont fait usage du système de primes de non-commercialisation du lait. »

b) Le *gouvernement néerlandais* conteste l'existence d'une violation de principes généraux de droit.

Le principe de sécurité juridique ne serait pas violé, puisque le règlement n° 1078/87 n'aurait pas suscité d'espoir, de nature à bénéficier d'une protection juridique, chez ceux qui en ont fait usage. Cet acte, qui viserait à favoriser la cessation de la production laitière dans certaines exploitations, n'encouragerait pas l'idée que ceux qui n'ont pas livré de lait pendant une période de cinq ans peuvent reprendre sans plus la production.

On ne saurait pas non plus admettre qu'il y a violation du principe de proportionnalité, car ceux qui ont fait usage du règlement n° 1078/77 ne seraient pas affectés de manière excessive par rapport à d'autres producteurs potentiels qui ne disposaient pas non plus d'une quantité de référence. Le principe à la base du prélèvement supplémentaire, à savoir que les producteurs ayant produit une certaine quantité de lait pendant l'année de référence ne paient pas de prélèvement supplémentaire sur cette quantité, serait appliqué de manière égale à l'égard de tous les intéressés. Du reste, l'article 3 du règlement n° 857/84, relatif à l'obtention d'une quantité de référence spécifique, s'appliquerait à ceux qui ont fait usage du règlement n° 1078/77 de même qu'à tous les autres producteurs. Dans la pratique, un certain nombre de cas auraient été pris en compte pour une attribution à ce titre.

L'argument tiré d'une discrimination ne saurait pas davantage être accueilli, étant donné que ceux qui ont fait usage du règlement n° 1078/77 ne se trouveraient pas dans une situation fondamentalement différente de celle des producteurs de lait qui n'ont pas livré de lait au cours de l'année de référence pour d'autres raisons; l'instauration du prélèvement supplémentaire aurait présenté un risque économique pour tous les producteurs qui auraient voulu commencer ou étendre leur production. La même considération vaudrait pour la comparaison entre ceux qui ont fait usage du règlement n° 1078/77, et qui avaient déjà terminé leur période de cinq ans sans production au cours de l'année de référence et avaient repris cette production et ceux qui étaient encore dans leur période de non-production de cinq ans et ne pouvaient dès lors faire état des livraisons. Le règlement n° 857/84 aurait, à cet égard, tracé une frontière applicable sans distinction à l'égard de tout producteur.

Le gouvernement néerlandais considère en outre que la réglementation incriminée ne constitue pas une infraction inadmissible au droit de propriété, l'usage de ce droit étant subordonné à certaines conditions pour des raisons d'intérêt communautaire général. En l'espèce, les restrictions à l'exercice du droit de propriété seraient imposées à tous les producteurs; elles seraient justifiées par des considérations impératives d'intérêt général, à savoir le but de maîtriser les excédents dans le secteur du lait et des produits laitiers; en outre, la mesure incriminée aurait une durée limitée de cinq ans. Sauf exceptions, ces restrictions seraient applicables sans distinction et ne pourraient pas non plus être considérées comme un désavantage excessif pour certaines catégories de producteurs ou de producteurs potentiels.

En ce qui concerne la question de détournement de pouvoir, le gouvernement néerlandais considère que rien n'indique qu'en l'espèce le législateur communautaire ait exercé ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été conférés. On ne saurait notamment soutenir que par une mesure complétant l'organisation du marché dans le secteur du lait et des produits laitiers ait été poursuivi, en fait, un but de politique structurelle. Le régime de prélèvement supplémentaire viserait exclusivement à empêcher les excédents par un système de quotas individuels de production. Si ce régime est effectivement susceptible d'avoir temporairement un effet de gel structurel, l'apparition d'un tel effet secondaire possible ne saurait pas être confondue avec le but principal du prélèvement supplémentaire, à savoir la réduction des excédents coûteux et politiquement indésirables.

c) Le *Conseil* estime qu'il découle de ses observations présentées en liaison avec la première question que le règlement

n° 857/84 ne saurait être déclaré invalide pour les motifs indiqués dans l'arrêt de renvoi.

d) La *Commission* fait observer que l'attribution de quantités de référence aux producteurs qui n'ont pas livré de lait ou n'ont livré que des quantités relativement réduites de ce produit au cours de l'année de référence est soumise à certaines conditions qui seraient principalement du domaine de la politique des structures. Ces conditions devraient donc également être prises en considération au moment de l'attribution de quantités de référence aux producteurs qui ont pris l'engagement dont il est question dans le cadre du régime des primes du règlement n° 1078/77. Il ne s'ensuivrait cependant pas que les États membres ne peuvent pas prendre de dispositions en vue d'attribuer une quantité de référence spécifique à ces producteurs, en tenant compte de ces conditions de politique structurelle. La Commission estimerait de ce fait qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question.

Elle expose ensuite, à titre subsidiaire, les raisons pour lesquelles le législateur communautaire n'a pas autorisé formellement les États membres à attribuer purement et simplement, sans poser des conditions supplémentaires, une quantité de référence à la catégorie des producteurs considérés. Si le règlement n° 857/84 prévoit un tel régime formel pour les producteurs ayant souscrit avant le 1er mars 1984 un plan de développement de la production laitière, la justification en serait que les plans de développement dont il s'agit sont établis sur le fondement de critères communautaires et peuvent être subventionnés par des aides communautaires. Leur finalité serait mise en péril si les exploitations concernées ne pouvaient recevoir des quantités de référence correspondant au volume de production défini dans le plan souscrit. En revanche, le régime des primes introduit par le règlement n° 1078/77 viserait à inciter lesdites exploitations à renoncer définitivement à la production laitière. Tel serait le cas non seulement de la prime de reconversion, mais également de la prime de non-commercialisation durant une période de cinq ans.

En ce qui concerne les griefs soulevés par le requérant au principal, la Commission conteste qu'il ait été porté atteinte au principe de la sécurité juridique, les producteurs concernés n'étant pas en droit d'attendre de disposer à la fin de leur obligation d'un droit illimité de reprendre purement et simplement la production et la livraison de lait sur la base antérieure, sans être soumis à des restrictions relevant de la politique des marchés ou de la politique des structures que la Communauté aurait arrêtée éventuellement dans l'intervalle.

On ne saurait pas davantage affirmer une violation du principe de proportionnalité au motif que le règlement n° 857/84 exclurait en fait la possibilité de produire du lait non pas durant une période de cinq ans, mais durant une période de dix ans. A part le fait que l'exclusion durant les cinq premières années aurait été volontairement acceptée par le demandeur dans le cadre du règlement n° 1078/77, il serait à souligner que, durant la deuxième période quinquennale (laquelle pourrait coïncider du reste, en partie, avec la première période), les États membres sont habilités à attribuer une quantité de référence spécifique au producteur qui n'a pas livré de lait durant l'année de référence retenue, pourvu qu'il remplisse certaines conditions de politique structurelle.

S'agissant de la violation alléguée du droit de propriété, la Commission remarque que rien ne permet de conclure que l'exploitation du demandeur au principal ne pourrait

pas exercer d'autres activités économiquement rentables, comme l'élevage d'animaux de boucherie ou la production de fourrages.

Les règlements communautaires en cause ne contiendraient pas non plus une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité au détriment des producteurs qui n'ont pas livré de lait durant une période de cinq années dans le cadre du règlement n° 1078/77. En effet, s'il avait été réservé à ces producteurs un traitement plus favorable qu'à d'autres producteurs qui n'ont pas livré de lait au cours de l'année de référence retenue, la question pourrait se poser de savoir si les producteurs derniers nommés ne feraient pas l'objet d'une discrimination. D'autre part, le fait que les producteurs qui étaient déjà libérés en 1983 de leur obligation quinquennale se trouvent dans une situation plus favorable que ceux qui étaient encore assujettis à l'époque à leur obligation serait la conséquence inévitable de la circonstance que l'introduction du prélèvement supplémentaire a modifié la situation antérieure.

Enfin, le grief de détournement de pouvoir reposerait sur l'hypothèse inexacte que le règlement n° 1078/77 aussi bien que les règlements relatifs au prélèvement supplémentaire constituent, chacun en soi, de simples mesures de régulation du marché qui, par leur concours, engendreraient l'effet d'une mesure structurelle. Les deux catégories de mesures auraient cependant une fonction tant de régulation du marché et de la production que d'amélioration des structures.

Par conséquent, la Commission conclut que l'examen de la deuxième question n'a pas fait apparaître de faits ou circonstances susceptibles d'affecter la validité du règlement n° 857/84.

3. *Sur la troisième question*

M. Mulder suggère de répondre par l'affirmative à la troisième question, tandis que le gouvernement néerlandais propose une réponse négative. Le Conseil et la Commission, quant à eux, estiment que cette question appelle une réponse nuancée en ce sens que, dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, les États membres sont tenus de respecter les objectifs de la réglementation en cause et les principes généraux du droit communautaire.

a) Selon *M. Mulder*, les principes généraux du droit communautaire exigeraient, à travers l'article 5 du traité, que les États membres tiennent compte d'une situation telle que celle visée par la juridiction nationale. Ils devraient donc soit arrêter une réglementation spécifique pour ceux qui se sont prévalus du régime de non-commercialisation prévu par le règlement n° 1078/77, soit appliquer dans toute la mesure du possible dans ces cas les dispositions communautaires en vigueur, qui prévoiraient l'octroi de quantités de référence spécifiques ou supplémentaires dans des situations particulières[notamment les articles 3 et 4, paragraphe 1, sous b) et c), du règlement n° 857/84]. Ce point de vue aurait d'ailleurs été exprimé dans une résolution du Parlement européen du 11 octobre 1985, relative à l'application du régime des quotas laitiers (JO C 288, p. 148).

En conclusion, M. Mulder suggère de répondre comme suit à la troisième question:

« Un État membre agit en contradiction avec les principes généraux du droit communautaire en n'arrêtant pas de mesures spécifiques en faveur de ceux qui, dans le cadre du règlement n° 1078/77, n'ont pas livré de lait au cours de l'une ou l'autre

année de référence, et aussi en ce que, lors de l'octroi d'un quota individuel, il ne tient pas compte des intérêts de cette catégorie d'agriculteurs par l'utilisation de toutes les possibilités offertes à cet effet par les règlements communautaires. »

b) Le *gouvernement néerlandais* fait remarquer que, à supposer même que la réglementation communautaire permette aux États membres d'accorder des quantités de référence spéçifiques à ceux qui ont fait usage du règlement n° 1078/77 — ce que le gouvernement néerlandais contesterait —, cela ne signifierait pas que les États membres aient l'obligation d'agir de la sorte.

c) Le *Conseil* rappelle que le règlement n° 857/84 laisse aux États membres plusieurs possibilités pour accorder des quotas non soumis au prélèvement supplémentaire aux producteurs qui, pendant l'année de référence, ont bénéficié de la prime de non-commercialisation au titre du règlement n° 1078/77. La réglementation en cause ne leur imposerait cependant aucune obligation précise en la matière.

Le Conseil admet toutefois qu'une certaine obligation pourrait éventuellement résulter des principes généraux de droit communautaire, et, notamment, des principes de non-discrimination et de proportionnalité. L'objectif de stabilisation du marché laitier poursuivi n'exigerait en effet ni de refuser systématiquement toute demande du type en cause ni d'accorder, dans des cas comme celui de l'espèce, des quotas de production en fonction des quantités demandées.

En conséquence, le Conseil suggère la réponse suivante à la troisième question:

« Le règlement n° 857/84 n'impose pas une obligation précise aux États membres en la matière; il leur laisse au contraire une certaine marge discrétionnaire pour la mise en œuvre des facultés prévues aux articles 3, 4 et 4 bis. Il appartiendra à la Cour de juger dans quelle mesure les États membres sont tenus de respecter, dans l'exercice de cette marge discrétionnaire, les principes généraux du droit communautaire, et notamment le principe de non-discrimination et de proportionnalité, tout en agissant de manière conforme aux objectifs de la réglementation communautaire de stabilisation et de restructuration de la production laitière. »

d) La *Commission* expose que les possibilités d'attribuer des quantités de référence aux producteurs qui n'ont pas livré de lait au cours de l'année de référence retenue sont définies par le règlement n° 857/84 comme des attributions aux États membres, mais non pas comme des obligations.

Toutefois, en tant que mesure de politique agricole commune, le prélèvement supplémentaire devrait respecter les objectifs définis aux articles 39 et 40 du traité. Par conséquent, lorsque la Communauté transfère, à l'occasion de l'application de ce prélèvement, certaines tâches aux États membres, ceux-ci devraient, dans l'exercice de celles-ci, respecter non seulement la définition spécifique des compétences, mais aussi l'objectif visé par l'instauration du prélèvement supplémentaire, à savoir la maîtrise de la croissance de la production laitière, tout en permettant l'évolution et l'adaptation nécessaires dans le domaine structurel, de même que les objectifs et principes de la politique agricole commune et les principes généraux du droit communautaire.

Dans cette perspective, la Commission précise que la compétence d'attribuer des quantités de référence spécifiques aux producteurs qui ont introduit avant le 1er

mars 1984 un plan de développement de la production laitière (article 3, point 1, alinéa 1) a été conférée en vue de promouvoir le développement des exploitations agricoles. Il faudrait donc admettre que les États membres n'ont pas la faculté de n'exercer aucunement cette compétence; leur pouvoir d'appréciation porterait plutôt sur le volume de la quantité de référence spécifique à attribuer. Des considérants analogues seraient valables pour ce qui est des investissements effectués sans plan de développement (article 3, point 1, alinéa 2), étant entendu toutefois qu'à cet égard les États membres auraient un pouvoir d'appréciation plus large.

De même, les compétences conférées par l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), qui s'inscriraient dans le cadre des mesures de restructuration du secteur agricole prises par l'État membre lui-même, devraient être exercées compte tenu de la finalité du prélèvement supplémentaire et des finalités et principes généraux de la politique agricole commune, ainsi que des principes généraux du droit communautaire.

En conclusion, la Commission suggère de répondre comme suit à la troisième question:

« En décidant éventuellement d'allouer une quantité de référence particulière à ceux qui n'ont pas livré de lait au cours de l'année de référence en vertu d'une obligation contractée dans le cadre du règlement n° 1078/77, les États membres doivent s'inspirer du but des compétences prévues par le règlement n° 857/84 et dont il est question dans la réponse à la première question, de la finalité du prélèvement supplémentaire qui est de maîtriser la croissance de la production laitière et également de permettre l'évolution et l'adaptation nécessaires dans le domaine structurel ainsi que des objectifs généraux et principes de la politique agricole commune de même que les principes généraux du droit communautaire, et notamment du principe de non-discrimination et du principe de proportionnalité. »

U. Everling
Juge rapporteur