CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME VERICA TRSTENJAK
présentées le 3 mars 2009 [1]

1. L'introduction d'un prélèvement supplémentaire sur le lait a été à l'origine de nombreux litiges tant sur le plan communautaire qu'à l'échelle des États membres (contentieux dit des «quotas laitiers» [2]). La présente demande de décision préjudicielle comprend quatre questions posées par le Tribunale ordinario di Padova (Italie, ci-après le «tribunal de renvoi») au sujet de la validité du règlement (CE) nº 1788/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers [3]. Le tribunal de renvoi a des doutes sur la compatibilité du règlement nº 1788/2003 avec les objectifs de la politique agricole commune (PAC), ainsi qu'avec les principes de non-discrimination et de proportionnalité.

2. Ces questions se posent dans le cadre d'un litige opposant des entreprises productrices de lait, qui ont la qualité de parties requérantes dans la procédure au principal (ci-après les «requérantes au principal») à la Cooperativa Milka 2000 (ci-après la «Cooperativa Milka»), partie défenderesse dans la procédure au principal.

3. Les requérantes au principal livrent leur production laitière à la Cooperativa Milka. Sur le fondement du règlement nº 1788/2003, la Cooperativa Milka réclame aux requérantes au principal le paiement du prélèvement supplémentaire sur le lait. Les requérantes au principal soutiennent que le règlement nº 1788/2003 est illégal et que, par conséquent, il ne saurait constituer un fondement juridique valable pour la perception du prélèvement supplémentaire.

I — Cadre juridique

4. En vertu de l'article 5, troisième alinéa, CE, l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité CE.

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — Une vue d'ensemble en est donnée par Priebe, R., dans Grabitz, E., et Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, tome 1, article 34, 21 fascicule de mise à jour, point 61.
3 — JO L 270, p. 123.

5. Aux termes de l'article 33, paragraphe 1, CE, la PAC a pour but:

«a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;

b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;

c) de stabiliser les marchés;

d) de garantir la sécurité des approvisionnements;

e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.»

6. L'article 34, paragraphe 1, CE prévoit que, en vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 33 CE, il est établi une organisation commune des marchés agricoles qui, suivant les produits, peut prendre l'une des formes suivantes:

«a) des règles communes en matière de concurrence;

b) une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché;

c) une organisation européenne du marché.»

7. Selon l'article 34, paragraphe 2, CE, l'organisation commune sous une des formes prévues au paragraphe 1 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 33 CE, notamment des réglementations des prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation. L'organisation commune doit se limiter à poursuivre les

objectifs énoncés à l'article 33 CE et doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté.

II — L'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et le prélèvement supplémentaire

8. Le lait fait l'objet d'une organisation commune de marché depuis 1964. Depuis les années 70, la production de lait est excédentaire par rapport à la demande. Les progrès accomplis en matière de productivité sont une des causes de cette évolution, mais celle-ci est également imputable au système mis en place par l'organisation commune de marché, qui reposait sur des mécanismes de soutien grâce auxquels les producteurs laitiers étaient assurés de pouvoir vendre leur lait ou leurs produits laitiers à un prix déterminé. Ce dispositif a incité les producteurs laitiers à ne plus produire en fonction de la demande réelle, mais essentiellement en fonction de la possibilité d'écouler leur lait à des prix de soutien. Cela a entraîné l'apparition d'importantes surcapacités structurelles sur le marché laitier; l'offre s'est mise à dépasser la demande de manière significative [4]. Différentes mesures prises par le législateur communautaire [5] dans l'espoir de stabiliser le marché n'ont pas produit l'effet recherché.

9. Les mesures de soutien des prix du lait sont financées par le budget communautaire. Comme le prix du marché était, pour le lait, nettement inférieur au prix de soutien, la surproduction a fini par grever lourdement le budget communautaire. Le législateur communautaire a estimé que cette charge financière était susceptible de compromettre l'avenir de la PAC. Il a envisagé deux mesures pour résoudre ce problème. L'une d'entre elles consistait à baisser le prix de soutien, l'autre, à introduire des quotas afin de contrôler la production. En adoptant le règlement (CEE) nº 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, instituant un prélèvement supplémentaire sur le lait afin de rétablir l'équilibre du marché [6], le législateur communautaire a tranché en faveur de la solution des quotas.

A — *Le prélèvement supplémentaire*

10. En application du règlement nº 856/84, des quantités de référence individuelles et nationales ont été fixées, ainsi qu'une quantité globale de lait garantie pour la Communauté. Les quantités de référence nationales correspondaient à la production laitière d'un État membre au cours d'une année de référence déterminée (au choix, 1981, 1982 ou 1983). Dans le cas de l'Italie, l'année 1983 a été

4 — Sur cette évolution du marché laitier, voir Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the UK.*, Sweet & Maxwell, 1996, chapitre 1, «The Creation of Surplus Europe», p. 1 à 17.

5 — Voir, par exemple, règlement (CEE) nº 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). D'autres mesures sont décrites par C. Trotman, op. cit. (note 4), p. 11 et suiv.

6 — JO L 90, p. 10.

retenue comme année de référence, car les chiffres de 1981 et de 1982 étaient désavantageux. Les quantités de référence nationales ont été révisées au fil des ans. Les quantités de référence individuelles correspondaient en principe [7] à la quantité de lait produite par les producteurs au cours de l'année de référence, ou achetée par les acheteurs de lait au cours de l'année de référence. La quantité globale garantie pour la Communauté se composait, fondamentalement, des quantités produites dans les différents États membres [8].

11. Un prélèvement supplémentaire était perçu en cas de dépassement de la quantité de référence individuelle. Du fait de ce prélèvement supplémentaire, il n'était plus rentable, pour le producteur de lait concerné, de produire du lait au-delà de la quantité de référence fixée pour son exploitation.

12. Ce prélèvement supplémentaire avait initialement été instauré pour une durée de cinq ans seulement par le règlement nº 856/84. Il a toutefois été renouvelé d'abord par le règlement (CEE) nº 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers [9], puis par le règlement nº 1788/2003, en vigueur depuis le 1er avril 2004 [10]. Les dispositions relatives au prélèvement supplémentaire font partie du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) [11], entré en vigueur le 1er janvier 2008 [12].

B — *Le règlement nº 1788/2003*

13. En application de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 1788/2003, des quantités de référence nationales annuelles sont fixées pour chaque État membre. Celles-ci sont consignées à l'annexe I dudit règlement. En vertu de l'article 1er, paragraphe 3, du règlement nº 1788/2003, les quantités de référence nationales fixées à l'annexe I du

7 — Les États membres pouvaient également utiliser une partie de leur quantité garantie comme réserve nationale, instrument qui leur permettait d'adapter les quantités de référence individuelles en fonction de la situation particulière de certains producteurs.

8 — Augmentées de 1 %.

9 — JO L 405, p. 1.

10 — Article 27 du règlement nº 1788/2003.

11 — JO L 299, p. 1.

12 — Voir articles 66 et suiv. du règlement nº 1234/2007.

même règlement peuvent être révisées en fonction de la situation générale du marché et des conditions particulières existant dans certains États membres.

14. En application des dispositions combinées des articles 1er, paragraphe 2, et 6 du règlement nº 1788/2003, les producteurs laitiers se voient attribuer des quantités de référence individuelles dont le total n'excède pas la quantité de référence nationale. Si la quantité de référence nationale est dépassée, l'État membre concerné doit, en application de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 1788/2003, verser à la Communauté un prélèvement supplémentaire dont le montant dépend de l'ampleur de ce dépassement. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 1788/2003, ce prélèvement est alors entièrement réparti entre les producteurs qui ont contribué à chacun des dépassements des quantités de référence nationales. En application de l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 1788/2003, c'est le premier acheteur qui, dans ce cadre, est responsable de la collecte, auprès des producteurs, des contributions dues par ceux-ci au titre du prélèvement.

15. Selon l'article 22 du règlement nº 1788/2003, le prélèvement supplémentaire est considéré comme faisant partie des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles.

III — Antécédents du litige, procédure au principal et questions préjudicielles

16. Lors des campagnes laitières de 1995/1996 à 2003/2004 et lors des campagnes suivantes, les requérantes au principal ont dépassé les quantités de référence qui leur avaient été attribuées pour les livraisons de lait. En sa qualité de premier acheteur des livraisons de lait concernées, la Cooperativa Milka a exigé des requérantes au principal le paiement du prélèvement supplémentaire. Les requérantes au principal contestent la perception du prélèvement supplémentaire. Elles demandent en substance au tribunal de renvoi de constater que la Cooperativa Milka n'est pas autorisée à leur réclamer ce prélèvement supplémentaire. Elles invoquent, à l'appui de cette prétention, l'invalidité du règlement nº 1788/2003. Le Tribunal ordinario di Padova, qui a des doutes quant à la validité du règlement nº 1788/2003, a posé à la Cour les questions suivantes, aux fins d'une décision à titre préjudiciel:

«1) Le règlement nº 1788/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, qui établit un prélèvement supplémentaire pesant sur les productions laitières dépassant la quantité nationale attribuée, sans prendre en considération l'actualisation périodique de la quantité attribuée à chaque pays communautaire après vérification concrète de leurs productions respectives, est-il compatible avec

l'article 32 du traité et avec les finalités de la PAC qui y sont prévues, telles que l'accroissement de la productivité de l'agriculture, le développement du progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre, du moment que ce mécanisme pèse aussi sur les producteurs laitiers italiens, qu'elle prive d'un niveau de vie équitable et dont elle compromet le développement en raison de la rémunération inadéquate des facteurs de production, cela parce que l'Italie est, en réalité, un pays déficitaire […], obligé de recourir aux importations de matière première pour soutenir les industries de transformation et de commercialisation de produits de qualité […]?

2) Le règlement nº 1788/2003, précité, est-il compatible avec l'article 33 CE, qui prévoit une organisation commune des marchés, mais exclut, en même temps, toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté, alors que, en revanche, l'application uniforme du prélèvement supplémentaire, sans véritable distinction entre producteurs déficitaires et excédentaires, aboutit à une discrimination exercée au détriment des producteurs italiens, qui appartiennent à un pays déficitaire?

3) Le règlement nº 1788/2003, précité, est-il compatible avec l'article 34 CE, qui prévoit que la poursuite des objectifs définis à l'article 33 CE 'doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté', alors qu'une telle discrimination est créée par le règlement, qui, aux fins de la contribution supplémentaire, exige une contribution uniforme tant des producteurs appartenant à des pays excédentaires que de ceux appartenant à des pays déficitaires, tels que l'Italie?

4) Le règlement nº 1788/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, est-il compatible avec le principe de proportionnalité consacré à l'article 5 CE, qui limite l'action de la Communauté à 'ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité', alors que l'application uniforme du prélèvement supplémentaire va au-delà de la finalité même d'une organisation commune du marché, parce qu'elle impose durablement à la moyenne des exploitants agricoles italiens une productivité réduite, des revenus médiocres et la nécessité de recourir en permanence à l'aide publique?»

IV — Procédure devant la Cour

17. La demande de décision préjudicielle du 23 janvier 2008 est parvenue à la Cour le 28 janvier 2008. Dans le cadre de la procédure écrite, des observations ont été déposées par les requérantes au principal, la Commission des Communautés européennes et le Conseil de l'Union européenne. Les représentants d'une des requérantes au principal, du Conseil et de la Commission ont présenté des plaidoiries lors de l'audience du 15 janvier 2009.

V — Arguments des parties

18. Les *requérantes au principal* font valoir que la quantité de référence initialement attribuée à l'Italie était fondée sur des données erronées. Selon elles, les données statistiques ne reflétaient pas de manière correcte la production laitière réelle de l'Italie. Elles prétendent qu'en outre il n'avait pas été tenu compte du fait qu'en Italie la production laitière nationale était inférieure à la demande interne et qu'elle était par conséquent déficitaire, alors que, dans d'autres États membres, la production laitière nationale dépassait au contraire la demande interne. Selon les requérantes au principal, les effets de ces erreurs initiales se font encore sentir aujourd'hui, malgré les révisions dont la quantité de référence attribuée à l'Italie a ultérieurement fait l'objet.

19. Selon les requérantes au principal, cette situation a pour conséquence que la production nationale italienne satisfait à peine 60 % de la demande interne, ce qui impose de recourir à des importations de lait en provenance d'autres États membres. Par contre, dans d'autres États membres, la production laitière nationale dépasse nettement la demande interne de lait [13]. Les parties requérantes au principal soutiennent que, étant donné que le prélèvement supplémentaire a pour objectif de limiter la surproduction de lait, il devrait frapper le plus lourdement les producteurs laitiers qui sont responsables de cette surproduction.

20. Les requérantes font valoir que l'absence de prise en compte du rapport entre la production laitière nationale et la demande interne de lait est tout d'abord contraire au principe de non-discrimination de l'article 34 CE, parce qu'elle conduit à traiter de manière identique des situations différentes, sans que cela soit justifié par des raisons objectives, que ce soit sur le fondement du principe de spécialisation régionale ou de la solidarité entre les producteurs laitiers. Les requérantes estiment que la prise en considération de la demande nationale n'est pas nécessairement en contradiction avec ces principes. Elles considèrent que le prélèvement supplémentaire est également discriminatoire dans la mesure où il constitue une entrave au développement et à l'adaptation aux exigences du marché de certaines entreprises.

13 — Selon les requérantes au principal, le rapport entre la production laitière nationale et la demande interne de lait est de 125 % en France, de 125 % en Allemagne, d'environ 360 % en Irlande et de 230 % au Danemark.

21. Les requérantes au principal dénoncent par ailleurs une violation du principe de proportionnalité. Selon elles, le prélèvement supplémentaire touche plus fortement les petits producteurs laitiers que les gros, car il a des répercussions plus importantes sur la rentabilité des petits producteurs. Elles font valoir que les petits producteurs laitiers ne peuvent survivre qu'en augmentant leur production.

22. Enfin, les requérantes au principal avancent que le prélèvement supplémentaire n'est pas propre à réaliser les objectifs de la PAC, à savoir un développement rationnel de la production agricole, un niveau de vie équitable de la population agricole et des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Selon elles, le prélèvement supplémentaire ne poursuit qu'un seul objectif, à savoir la stabilisation des marchés, et cela au détriment des autres.

23. Le *Conseil* attire tout d'abord l'attention sur le fait que, lors de la fixation de la quantité de référence nationale pour l'Italie, il a été tenu compte non de l'année 1981, comme cela a été le cas pour les autres États membres, mais de l'année 1983, plus avantageuse pour l'Italie. Il rappelle également que les quantités de référence nationales ont été révisées en fonction de la situation générale du marché et des conditions particulières existant dans certains États membres.

24. Le Conseil considère que l'absence de prise en compte du rapport entre la production laitière italienne et la demande interne de lait en Italie n'est pas constitutive d'une discrimination. Cette circonstance est, selon lui, dépourvue de pertinence en raison de l'existence d'une organisation commune de marché pour le lait.

25. De même, selon le Conseil, le règlement nº 1788/2003 est compatible avec les objectifs de la PAC. Le marché laitier était en effet caractérisé par une surproduction considérable et, par conséquent, il était primordial de stabiliser les marchés. La conciliation de cet objectif avec les autres objectifs de la PAC relève d'un processus complexe dans le cadre duquel le législateur communautaire dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. Le Conseil rappelle que, si les institutions communautaires ne peuvent, certes, poursuivre un seul objectif de la PAC à l'exclusion des autres, elles peuvent toutefois accorder une prééminence temporaire à l'un de ces objectifs dans la mesure où la situation l'exige.

26. Enfin, le Conseil considère que le principe de proportionnalité est respecté. Premièrement, en matière de PAC, le législateur communautaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Celui-ci ne s'applique pas seulement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base sur lesquelles celles-ci se fondent. Le législateur communautaire peut par conséquent se fonder sur des constatations globales. Deuxièmement, le fait que la production laitière soit, sur le plan national, déficitaire en Italie n'implique pas que le règlement nº 1788/2003 soit contraire au principe de proportionnalité. Une violation du principe de proportionnalité ne pourrait en effet être retenue que si le choix du législateur avait été manifestement inapproprié à la réalisation de l'objectif de stabilisation des marchés, ce que la juridiction de renvoi n'a pas exposé.

27. Le Conseil fait également observer que l'ordonnance de renvoi n'étaye pas l'assertion du tribunal selon laquelle le règlement nº 1788/2003 impose durablement à la moyenne des exploitants agricoles italiens une productivité réduite, des revenus médiocres et la nécessité de recourir en permanence à l'aide publique.

28. Selon la *Commission*, le règlement nº 1788/2003 est compatible avec les objectifs de la PAC. D'abord, la question de savoir si l'offre et la demande de lait sont équilibrées dans un État membre déterminé n'est pas pertinente au regard des objectifs de la PAC, étant donné qu'il existe une organisation européenne de marché pour le lait. Les mesures de stabilisation du législateur communautaire sont par conséquent axées sur le marché européen dans son ensemble et non sur les marchés nationaux. La Commission estime que le législateur communautaire a par ailleurs pris en compte les autres objectifs de la PAC dans le règlement nº 1788/2003. Le prélèvement supplémentaire sur le lait est, selon elle, la mesure la plus efficace pour endiguer la surproduction laitière. L'autre mesure possible, à savoir la baisse du prix d'intervention, aurait été plus incisive, car elle aurait eu des conséquences bien plus défavorables sur les revenus des producteurs laitiers. En outre, le prélèvement supplémentaire permet aussi de poursuivre d'autres objectifs de la PAC que la seule stabilisation des marchés. De plus, l'ordonnance de renvoi n'a pas montré quelle était la contradiction entre le règlement nº 1788/2003 et les objectifs de la PAC. En tout état de cause, le législateur communautaire peut accorder une prééminence temporaire à un objectif de la PAC dans la mesure où les circonstances et le contexte économique le justifient. Le grave déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché laitier justifiait et justifie encore l'instauration du prélèvement supplémentaire.

29. Selon la Commission, le principe de non-discrimination n'est pas non plus méconnu. La question de savoir si un marché national est déficitaire ou excédentaire est indifférente dans le cadre d'une organisation commune de marché. En tout état de cause, l'Italie a déjà bénéficié d'un traitement particulièrement favorable lors de la fixation de sa quantité de

référence nationale. Dans la période comprise entre la campagne laitière de 1984/1985 et celle de 2006/2007, les quantités de référence nationales pour les dix États membres ont régressé de 2 % en moyenne, tandis que celle de l'Italie a augmenté de 6 %. La Commission précise que cette augmentation n'est toutefois pas imputable à une augmentation de la demande nationale, mais à des circonstances spécifiques. Par ailleurs, le fait que la valeur de référence soit liée au niveau de production d'une année déterminée traduit, selon la Commission, le principe de la spécialisation régionale, qui est un principe de base du marché commun exigeant que la production puisse se faire à l'endroit le plus adéquat du point de vue économique. La prise en compte du rapport entre la production et la demande de lait au niveau national n'est pas compatible avec ce principe. La Commission fait en outre observer que l'organisation de marché dans le secteur du lait se caractérise par des aides à la production pour les agriculteurs et par une production excédentaire. Dans ces circonstances, un effort commun doit être exigé de tous les producteurs dans la Communauté. Enfin, selon la Commission, le fait que le prélèvement supplémentaire puisse avoir des répercussions différentes sur certains producteurs ou États membres ne constitue pas une discrimination. En effet, les quantités de référence reposent sur des critères objectifs, adaptés à l'objectif à atteindre. Le critère fondé sur la production au cours d'une année de référence a permis de prendre en compte, à un moment donné, l'importance économique des producteurs et les bénéfices qui leur sont accordés. La Commission rappelle qu'il convient, ce faisant, de tenir compte du fait que le législateur communautaire dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu dans le domaine de la politique agricole, lequel ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi à la constatation des données de base sur lesquelles se fonde une mesure. Par conséquent, conclut la Commission, le législateur communautaire peut également se fonder sur des constatations globales.

30. La Commission affirme que le principe de proportionnalité n'est pas non plus méconnu. En effet, le législateur communautaire dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu en raison de la complexité des arbitrages de nature politique, économique et sociale qui lui incombent. Par conséquent, une mesure du législateur communautaire n'est illégale que lorsqu'elle est manifestement inappropriée à la réalisation de l'objectif poursuivi. La Commission estime que le prélèvement supplémentaire est toutefois une mesure propre à réaliser l'objectif de stabilisation des marchés, grâce à une limitation des excédents de production. Elle soutient que les autres mesures qui auraient pu être envisagées n'auraient pas eu une efficacité comparable.

VI — Réponses aux questions préjudicielles

31. Par ses quatre questions, le tribunal de renvoi souhaite savoir si le règlement nº 1788/2003 [14] est conforme au droit et s'il peut par conséquent constituer la base juridique des droits que fait valoir la Cooperativa Milka à l'encontre des requérantes au principal. Le tribunal de renvoi a des doutes sur la compatibilité du règlement nº 1788/2003 avec les objectifs de la PAC, le principe de non-discrimination et le principe de proportionnalité. Tous ces doutes prennent essentiellement appui sur le fait que la quantité de référence nationale pour les États

14 — Les questions du tribunal de renvoi se réfèrent uniquement au règlement nº 1788/2003. Je vais, par conséquent, me limiter à ce règlement. Les dispositions concernées du règlement nº 3950/92 et du règlement nº 1234/2007 me semblent toutefois être comparables, pour l'essentiel, avec celles du règlement nº 1788/2003.

membres est fixée, en application du règlement nº 1788/2003, sans tenir compte du rapport entre la production laitière et la demande nationale de lait dans chacun des différents États membres.

A — *Première question préjudicielle*

32. Par sa première question préjudicielle, le tribunal de renvoi souhaite savoir si le règlement nº 1788/2003 est compatible avec les objectifs de la PAC. Dans ce contexte, il fait référence à l'article 32 CE. Les objectifs de la PAC que cite le tribunal de renvoi ne sont toutefois pas formulés à l'article 32 CE, mais à l'article 33 CE. La première question de la juridiction de renvoi doit par conséquent être comprise comme portant sur la compatibilité du règlement nº 1788/2003 avec les objectifs de la PAC formulés à l'article 33 CE.

33. Il ressort de l'article 33, paragraphe 1, CE que les objectifs de la PAC sont variés. Ils comprennent l'accroissement de la productivité de l'agriculture, l'assurance d'un niveau de vie équitable pour la population agricole, la stabilisation des marchés, la garantie de la sécurité des approvisionnements et l'assurance de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

34. L'objectif premier du prélèvement supplémentaire est d'éliminer les excédents structurels sur le marché du lait afin de limiter le déséquilibre entre l'offre et la demande et de parvenir ainsi à un meilleur équilibre du marché [15]. Par conséquent, le prélèvement supplémentaire sert avant tout la stabilisation des marchés, c'est-à-dire un objectif de la PAC.

Compatibilité du prélèvement supplémentaire avec les objectifs de la PAC

35. L'argument consistant à mettre en doute la compatibilité du règlement nº 1788/2003 avec les objectifs de la PAC au motif que celui-ci poursuit exclusivement l'objectif de la stabilisation des marchés, au détriment de tous les autres, est non fondé.

36. Lors de l'évaluation des objectifs qui sont poursuivis par le biais du prélèvement supplémentaire, il convient de ne pas oublier que celui-ci est étroitement lié à d'autres mesures d'intervention dans le cadre de l'organisation commune de marché pour le lait. Comme cela a été expliqué précédemment [16], le prix du lait est soutenu par des mesures d'intervention. Ces mesures, et d'autres encore, visent à assurer un niveau de vie équitable aux

15 — Voir troisième considérant du règlement nº 1788/2003. Sur le règlement nº 857/84, qui l'a précédé, voir également arrêt du 17 mai 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647, point 26).

16 — Voir point 8 des présentes conclusions.

producteurs laitiers. Si le lait est produit sans tenir compte de la demande réelle et uniquement dans la perspective de pouvoir être vendu à un prix de soutien, il existe un risque réel — la situation antérieure à l'instauration du prélèvement supplémentaire en témoigne — que la production de mers de lait et de montagnes de beurre conduit les capacités budgétaires communautaires à leurs limites. La stabilisation des marchés, qui est recherchée par le biais du prélèvement supplémentaire [17], est aussi une condition du maintien à un niveau finançable des mesures de soutien des prix [18]. Aussi, celui-ci contribue également à assurer aux producteurs laitiers un niveau de vie équitable, à un coût supportable pour le budget communautaire. Par ailleurs, il permet un développement rationnel de la production laitière [19]. Par conséquent, le prélèvement supplémentaire ne poursuit pas exclusivement l'objectif de la stabilisation du marché du lait.

37. À titre subsidiaire, il convient de relever que, même si l'objectif de la stabilisation des marchés était poursuivi de manière exclusive, il n'y aurait pas nécessairement violation de l'article 33 CE. Le législateur communautaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de la mise en œuvre de la PAC. Celui-ci correspond aux responsabilités politiques que les articles 32 CE et suivants lui attribuent en la matière [20]. Certes, il doit, dans le cadre de ce pouvoir d'appréciation, assurer la conciliation des objectifs (parfois contradictoires) de la PAC [21]. Il peut, ce faisant, accorder à tel ou tel objectif de la PAC une prééminence temporaire lorsque les faits ou les circonstances économiques l'imposent [22]. Le législateur communautaire n'atteint par conséquent les limites de son pouvoir d'appréciation que lorsqu'il poursuit un des objectifs de la PAC isolément, d'une manière qui compromet (de façon permanente) la réalisation des autres objectifs.

38. Dans un contexte de surproduction et de surcapacités structurelles sur le marché laitier, il est justifié de percevoir un prélèvement supplémentaire afin de stabiliser les marchés. La durée de validité limitée du règlement nº 1788/2003 [23] est déjà le signe que cet objectif n'est pas poursuivi moyennant l'exclusion durable des autres objectifs de la PAC. Le caractère temporaire du prélèvement supplémentaire est également confirmé par le fait que le Conseil, le 20 novembre 2008, en a envisagé la suppression complète en 2015.

17 — Arrêt du 19 mars 1992, Hierl (C-311/90, Rec. p. I-2061, point 10).

18 — Arrêt Erpelding, précité (note 15), point 26.

19 — Arrêts Erpelding, précité (note 15), point 26, et 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 82).

20 — R. Priebe, op. cit. (note 2), article 33, point 2, attire l'attention sur le fait que l'on ne trouve pas d'objectifs formulés de manière aussi extensive pour les autres politiques de la Communauté.

21 — Arrêts Hierl, précité (note 17), point 13; du 11 mars 1987, Rau e.a./Commission (279/84, 280/84, 285/84 et 286/84, Rec. p. 1069, point 21), et O'Dwyer e.a./Conseil, précité (note 19), point 80.

22 — Arrêts Rau e.a./Commission, précité (note 21), point 21, et du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil (203/86, Rec. p. 4563, point 10).

23 — Voir article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 1788/2003. R. Priebe, op. cit. (note 2), article 33, point 3, fait observer à juste titre que des priorités peuvent également être fixées sur une durée relativement longue lorsque et dans la mesure où la situation économique l'exige.

Compatibilité des quantités de référence nationales avec les objectifs de la PAC

39. Les doutes du tribunal de renvoi quant à la compatibilité du règlement nº 1788/2003 avec les objectifs de la PAC sont essentiellement fondés sur le fait que la quantité de référence nationale pour l'Italie aurait été fixée sur la base de données erronées et que ces erreurs continueraient d'avoir des effets jusqu'à aujourd'hui. Ces doutes ne me semblent pas non plus justifiés.

40. Le critère fondé sur la production réalisée au cours d'une période de référence ne me semble pas contraire aux objectifs de la PAC.

41. Le critère fondé sur la production réalisée au cours d'une période de référence permet de tenir compte du principe de spécialisation de la production dans le marché intérieur communautaire. Celui-ci repose sur l'idée selon laquelle l'un des avantages économiques du marché intérieur est que la production puisse s'effectuer dans le lieu économiquement le plus approprié. Les requérantes au principal objectent à cela que le niveau de la production laitière dans les différents États membres n'indique pas nécessairement quel est l'endroit où le processus de production a été le plus efficace. Cependant, bien que la production laitière ne soit certainement pas un domaine dans lequel les forces du marché s'exercent de manière totalement libre, sa répartition régionale dans la Communauté au cours d'une période de référence constitue un point de départ défendable, qui fait une place non seulement à la spécialisation territoriale, mais aussi à d'autres aspects qu'il convient de prendre en compte dans le cadre de la PAC.

42. La référence à une année déterminée («année de référence») permet en effet de prendre en compte la capacité économique des producteurs laitiers et les bénéfices que les producteurs laitiers et les États membres ont, à un moment donné, tirés du système. Ainsi, le critère de la quantité de lait produite au cours d'une année de référence garantit que le prélèvement supplémentaire ne conduise pas à retirer aux producteurs laitiers, dans les différents États, ce qui constitue l'assise d'un niveau de vie équitable.

43. Un tel dispositif permet par ailleurs de faire une place au principe de la solidarité entre les producteurs laitiers. Les producteurs

laitiers reçoivent un soutien financier de la part du budget communautaire. Si le prélèvement supplémentaire a en principe pour but de restreindre la surproduction sur le marché laitier et de maintenir la contribution du budget communautaire à un niveau finançable, il faut alors considérer que la prise en compte de la production nationale et individuelle au cours d'une période de référence, ou l'augmentation ou la baisse, dans les mêmes proportions, des quantités de référence attribuées, est l'expression d'un effort de solidarité de la part de tous les producteurs laitiers dans la Communauté [24].

44. Par ailleurs, le rapport entre la production laitière et la demande de lait en Italie n'est pas, à mon avis, une circonstance que le législateur devait impérativement prendre en compte lors de l'adoption du règlement nº 1788/2003.

45. Certes, le législateur communautaire peut, même dans le cadre d'une organisation européenne de marché, procéder à une différenciation régionale dans la mesure où le produit concerné, la structure du marché ou d'autres raisons objectives, pertinentes pour la réalisation de la PAC, l'imposent. Il me semble que, ce faisant, une distinction selon les territoires des États membres n'est pas fondamentalement exclue, même si ce type de distinction semble, par nature, entrer en conflit avec une organisation commune de marché [25].

46. La demande nationale concernant un produit n'est toutefois pas un élément qui doit entrer en considération dans le cadre d'une organisation commune de marché. La prise en compte de la demande nationale s'oppose plutôt au principe de la spécialisation de la production dans le marché intérieur européen [26]. En effet, le niveau de la demande de lait dans un État membre de même que ses variations ne disent rien sur le point de savoir si la production de lait est particulièrement avantageuse dans cet État membre. Une prise en compte de la demande nationale risquerait par conséquent de restreindre les avantages inhérents à une spécialisation sur un marché intérieur.

47. Enfin, je ne peux (au-delà de l'absence de prise en considération de la demande nationale, à tort critiquée) discerner aucun élément supplémentaire indiquant que les quantités de référence applicables à l'Italie en vertu du règlement nº 1788/2003 reposeraient sur des

24 — Voir, à ce propos, arrêts du 9 juillet 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301, point 32), et Espagne/Conseil, précité (note 22), point 29.

25 — Voir points 41 à 43 des présentes conclusions.

26 — Voir, à ce sujet, arrêts Espagne/Conseil, précité (note 22), point 25, et O'Dwyer e.a./Conseil, précité (note 19), point 113.

données erronées. Le Conseil et la Commission ont attiré l'attention sur le fait que l'année 1983 avait été retenue comme année de référence pour l'Italie après qu'il fut apparu que les chiffres de 1981 lui auraient été moins favorables. Aucun élément n'indique que les données de base sur lesquelles s'appuyait le règlement nº 1788/2003 étaient erronées. Le législateur communautaire ne commet pas d'erreur dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation en s'appuyant sur des données statistiques. En vertu d'une jurisprudence constante, le pouvoir d'appréciation du législateur communautaire, dans le domaine de la PAC, ne s'applique pas seulement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base en ce sens [27].

Conclusion

48. En conclusion, ni le prélèvement supplémentaire, pris en tant que tel, ni l'absence de prise en compte, lors de la fixation des quantités de référence nationales, du rapport entre la production laitière et la demande de lait dans un État membre ne me semblent incompatibles avec les objectifs de la PAC prévus à l'article 33 CE.

27 — Arrêt du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil (138/79, Rec. p. 3333, point 25).

B — *Deuxième et troisième questions préjudicielles*

49. Par sa *deuxième question préjudicielle*, le tribunal de renvoi souhaite savoir si le règlement nº 1788/2003 est compatible avec le principe d'égalité. Dans ce contexte, le tribunal renvoie à l'article 33 CE. Le principe d'égalité est toutefois prévu à l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE. Par conséquent, la deuxième question du tribunal de renvoi doit être lue comme portant sur la compatibilité du règlement nº 1788/2003 avec le principe d'égalité prévu à l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE [28]. Par sa *troisième question préjudicielle*, le tribunal de renvoi souhaite savoir si le règlement nº 1788/2003 méconnaît le principe de non-discrimination de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, en ce qu'il exige une contribution uniforme des producteurs, que ceux-ci appartiennent à des pays excédentaires ou à des pays déficitaires. Ainsi, la deuxième et la troisième question sont toutes deux axées sur la compatibilité du règlement nº 1788/2003 avec le principe d'égalité de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE. Je les examinerai par conséquent conjointement.

28 — Pour autant que, à la deuxième question préjudicielle, la mention du principe d'égalité par le tribunal de renvoi doive être comprise comme un renvoi au principe général d'égalité, il convient d'attirer l'attention sur le fait que le principe de non-discrimination de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité, voir arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e.a. (201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, point 9).

50. Pour le tribunal de renvoi, le fait que la quantité nationale de référence soit fixée sans tenir compte du rapport entre la production et la demande de lait dans un État membre est constitutif d'une discrimination des producteurs de lait italiens. En ce qui me concerne, je ne vois là aucune violation du principe d'égalité.

51. En vertu du principe d'égalité de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté est prohibée. Le principe de non-discrimination interdit ainsi de traiter des situations comparables de manière différente et de traiter de manière égale des situations différentes, à moins qu'un tel traitement soit objectivement justifié [29].

52. J'ai déjà rappelé précédemment [30] que le législateur communautaire dispose en matière de PAC d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 32 CE et suivants lui attribuent. Ce pouvoir d'appréciation doit être pris en compte également dans le cadre de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE [31].

53. Tout d'abord, je doute que l'absence de prise en compte, lors de la fixation des quantités de référence nationales, du rapport entre la production et la demande de lait dans les différents États membres, puisse être considérée comme étant constitutive d'un traitement identique de situations différentes, au sens de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE.

54. À mon avis, le fait que deux situations comportant un élément différent soient traitées de manière identique n'est pas en soi suffisant pour ouvrir le champ d'application du principe de l'égalité de traitement. En réalité, un traitement identique de situations différentes ne saurait être retenu que lorsque l'élément par lequel les deux situations se distinguent est pertinent au regard des dispositions de droit communautaire applicables et des objectifs que celles-ci poursuivent [32]. Ainsi, il me semble qu'un traitement identique de situations différentes, au sens de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, n'entre pas en ligne de compte si le rapport entre la production et la demande de lait dans les différents États membres n'est pas pertinent dans le cadre des articles 32 CE et suivants. Cette pertinence est fonction, notamment, des objectifs de la PAC.

29 — Arrêts Hierl, précité (note 17), point 18, et Espagne/Conseil, précité (note 22), point 25.

30 — Voir point 37 des présentes conclusions.

31 — Arrêt du 21 février 1990, Wuidart e.a. (C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 14).

32 — Selon Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, p. 357, il n'y a pas de similarité ou de singularité des situations en soi, mais uniquement en fonction de l'objet et du but de la règle.

55. Ainsi que je l'ai précédemment [33] exposé, la prise en compte du rapport entre la production et la demande nationales de lait n'est pas une circonstance qui doit impérativement être prise en compte dans le cadre de l'organisation commune de marché, mais plutôt un élément qui s'oppose au principe de la spécialisation régionale et qui, par conséquent, ne doit pas entrer en considération dans une organisation commune de marché. À mon avis, l'absence de prise en compte de ce rapport ne saurait, ne serait-ce que pour cette raison, être considérée comme étant constitutive d'un traitement identique de situations différentes au sens de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE.

56. Même si l'absence de prise en compte du rapport entre la production et la demande nationale de lait devait être considérée comme étant constitutive d'un traitement identique de situations différentes au sens de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, ce traitement identique serait objectivement justifié par les raisons qui précèdent.

57. Pour conclure, le règlement n° 1788/2003 est également compatible avec le principe d'égalité de traitement de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE [34].

C — *Quatrième question préjudicielle*

58. Par sa quatrième question préjudicielle, le tribunal de renvoi souhaite savoir si le règlement n° 1788/2003 est compatible avec le principe de proportionnalité de l'article 5, troisième alinéa, CE.

Critères d'examen

59. Aux termes de l'article 5, troisième alinéa, CE, l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. Le principe de proportionnalité de l'article 5, troisième alinéa, CE s'applique lorsque des mesures des institutions communautaires empiètent sur les droits fondamentaux des individus [35] ou sur les intérêts des États membres [36].

33 — Voir points 44 à 46 des présentes conclusions.

34 — Le fait que la perception du prélèvement supplémentaire ait des conséquences lourdes à porter pour certains producteurs laitiers n'est pas constitutif d'une discrimination au sens de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE. Cet aspect peut toutefois jouer un rôle dans le cadre de la proportionnalité. Sur cette question de la proportionnalité, voir points 58 à 72 des présentes conclusions.

35 — Arrêt du 5 octobre 1994, X/Commission (C-404/92 P, Rec. p. I-4737, point 18).

36 — Priebe, R., op. cit. (note 2), article 37, point 26 b.

60. La compatibilité d'une mesure des institutions communautaires avec le principe de proportionnalité suppose que cette mesure soit appropriée et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis et qu'elle ne représente pas une atteinte démesurée, par rapport à ces objectifs, aux droits de l'individu ou aux intérêts de l'État membre [37]. Dans le cadre de l'examen de la proportionnalité des mesures relevant de la PAC, la Cour a toutefois en partie [38] exercé un contrôle limité à la question de savoir si la mesure n'était pas manifestement inappropriée à la réalisation des objectifs poursuivis par le législateur. La Cour a justifié ce contrôle restreint de la proportionnalité en invoquant le pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le législateur communautaire en matière de PAC [39].

61. Cette approche ne me convainc pas. Ainsi que l'avocat général Sharpston l'a énoncé de manière convaincante dans ses conclusions du 14 juin 2007 dans l'affaire Zuckerfabrik Jülich e.a., le large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur communautaire n'exclut pas un contrôle juridictionnel de ses mesures [40]. Je partage cette opinion et souhaiterais, à titre complémentaire, évoquer les éléments suivants.

62. Tout d'abord, je ne vois pas pour quelle raison le large pouvoir d'appréciation du législateur communautaire dans le domaine de la PAC devrait nécessairement conduire à réduire le contrôle en trois étapes de la proportionnalité (caractère approprié, nécessaire et non disproportionné) à une seule étape, à savoir le contrôle du caractère approprié de la mesure en cause. Certes, je peux comprendre les réserves pouvant exister à l'encontre d'un contrôle juridictionnel trop poussé des actes adoptés par le législateur communautaire. Ce n'est pas le rôle de la Cour que de substituer ses propres décisions aux arbitrages sociaux, économiques ou politi-

37 — Arrêts du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, point 21), et O'Dwyer e.a./Conseil, précité (note 19), point 107. L'article 5, troisième alinéa, CE est également compris en ce sens, même si la condition relative au caractère non disproportionné de la mesure ne découle pas directement du libellé même de la disposition, voir Schima, B., dans: Mayer, H., *Kommentar zum EUI- und EG-Vertrag*, article 5, 50e fascicule de mise à jour, point 44.

38 — La Cour a toutefois appliqué un critère de contrôle plus sévère dans d'autres affaires, ainsi, dans ses arrêts du 27 juin 1990, Lingenfelser (C-118/89, Rec. p. I-2637, points 12 à 14); du 21 janvier 1992, Pressler (C-319/90, Rec. p. I-203, points 12 à 17), et du 6 juillet 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Rec. p. I-5461, points 35 et 36).

39 — Voir, par exemple, arrêts Schräder, précité (note 37), point 22; du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, points 13 et suiv.), et O'Dwyer e.a./Conseil, précité (note 19), point 107.

40 — Point 65 des conclusions: «Cela ne donne cependant pas carte blanche au législateur communautaire dans le secteur agricole. La Cour n'a pas exclu un contrôle du juge portant sur l'exercice par les institutions de leur large pouvoir d'appréciation. Pour que ce contrôle soit de quelque utilité, il faut que la Cour puisse intervenir lorsque, comme en l'espèce, la méthode de calcul d'une cotisation à la production conçue comme un moyen par lequel les producteurs supportent le coût pour la Communauté de l'écoulement des excédents de production aboutit manifestement à des trop-perçus, imposant ainsi une charge disproportionnée aux producteurs» (arrêt du 8 mai 2008, C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, Rec. p. I-3231).

ques du législateur communautaire [41]. Face à ces réticences, une solution acceptable peut consister à limiter le contrôle à la question de savoir si les mesures en cause ne sont pas *manifestement* non nécessaires ou disproportionnées, et à tenir compte, lors de ce contrôle, de la prérogative du législateur communautaire pour évaluer les faits et de son large pouvoir d'appréciation dans le choix des mesures [42]. Cette méthode permet d'assurer le respect de la marge de manœuvre politique du législateur communautaire.

63. L'approche selon laquelle le contrôle de la proportionnalité devrait se borner à l'examen du caractère manifestement inapproprié d'une mesure se heurte au fait que les conditions du caractère approprié, nécessaire et non disproportionné ne sont pas l'expression d'une hiérarchisation des différentes composantes d'une seule et même notion dont les limites peuvent varier en fonction de l'intensité du contrôle exercé par le juge. Au contraire, l'examen du caractère nécessaire et non disproportionné d'une mesure revêt, par rapport à celui du caractère approprié, une signification qui lui est propre et une importance essentielle pour la protection de l'individu. C'est seulement dans le cadre du contrôle du caractère nécessaire et non disproportionné que l'objectif poursuivi par le législateur communautaire et les droits concernés de l'individu sont «mis en relation». Si le juge se contente d'examiner le caractère approprié d'une mesure, il n'effectue pas un contrôle de la proportionnalité, mais seulement un contrôle objectif de l'exercice du pouvoir d'appréciation, qui ne comporte aucun élément de protection de l'individu [43]. Étant donné que la perception du prélèvement supplémentaire est susceptible d'empiéter de manière sensible sur les droits des producteurs laitiers, il me semble important, précisément dans ce domaine, de ne pas limiter le contrôle de la proportionnalité à un contrôle objectif de l'exercice du pouvoir d'appréciation.

64. En conclusion, je ne considère pas qu'il soit correct de limiter le contrôle de la proportionnalité d'une mesure intervenue dans le domaine de la PAC à l'examen du point de savoir si la mesure est manifestement inappropriée. Je vais par conséquent maintenant examiner si la perception du prélèvement supplémentaire et la fixation des quantités de référence paraissent, par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur communautaire, manifestement inappropriées, manifestement non nécessaires ou manifestement disproportionnées, étant précisé que je tiendrai compte, à chaque étape de cet examen, de la prérogative du législateur communautaire

41 — Sur ces réserves, en particulier du point de vue de la Common Law, voir Jacobs, F., «Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law», dans Ellis, E., «*The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*», Hart, 1999, p. 1 et suiv., p. 20, qui fait toutefois observer que certaines raisons de la limitation du contrôle exercé par le juge au niveau national sont liées à la structure et à l'évolution historique des ordres juridictionnels et qu'elles ne sont par conséquent pas nécessairement transposables au niveau du droit communautaire. Voir aussi B. Schima, op. cit. (note 37), point 48, qui fait observer que c'est le législateur communautaire qui, en premier lieu, répond du respect du principe de proportionnalité et que la Cour ne peut pas purement et simplement substituer sa propre conception à celle du législateur.

42 — Voir, sur cette question, Rivers, J., «Proportionality and discretion in international and European Law», dans *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press 2007, p. 114 et suiv. et 120 et suiv., qui distingue notamment la «policy-choice discretion» et l'«evidential discretion».

43 — Voir aussi, à ce propos, von Danwitz, T., «Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, p. 396, qui fait observer qu'une telle approche a pour effet de réduire le principe de proportionnalité au contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire («Ermessenskontrolle»).

quant à l'évaluation des faits et de son pouvoir d'appréciation étendu.

Examen de la conformité au principe de proportionnalité

65. Il ressort des raisons qui précèdent que ni le prélèvement supplémentaire en tant que tel [44] ni la fixation des quantités de référence nationales [45] ne sont manifestement inappropriés à la réalisation des objectifs de la PAC.

66. Par ailleurs, je ne peux discerner aucun élément susceptible d'indiquer que la perception du prélèvement supplémentaire et la fixation des quantités de référence nationales n'étaient manifestement pas nécessaires. Une mesure est nécessaire lorsqu'elle se présente comme étant, parmi plusieurs mesures appropriées à la réalisation de l'objectif, celle qui est la moins contraignante pour l'intérêt ou le bien juridique concerné [46].

67. Ainsi que le Conseil et la Commission l'ont exposé, le législateur communautaire a envisagé, notamment, la baisse du prix de soutien comme alternative à l'introduction du prélèvement supplémentaire. Il a toutefois tranché en faveur du prélèvement supplémentaire étant donné que, selon son estimation, une baisse du prix de soutien aurait eu des conséquences bien plus défavorables sur le revenu des producteurs laitiers que l'introduction du prélèvement supplémentaire.

68. S'agissant de la fixation de la quantité de référence nationale, une méthode qui prendrait en compte le rapport entre la production laitière et la demande de lait dans les différents États membres n'est pas envisageable en tant que mesure moins contraignante étant donné que, pour les raisons précédemment citées [47], elle ne serait pas apte à prendre en considération, notamment, le principe de la spécialisation régionale et le principe de la solidarité entre les producteurs laitiers.

69. Enfin, les inconvénients provoqués par la mesure ne sont pas manifestement démesurés par rapport aux objectifs poursuivis.

70. Tout d'abord, il convient de faire observer que les capacités budgétaires communautaires avaient atteint leurs limites avant l'instauration du prélèvement supplémentaire, en raison d'une surproduction de lait qui n'était plus fonction de la demande réelle, mais de la possibilité d'écouler le lait à un prix

44 — Voir points 35 à 38 des présentes conclusions.
45 — Voir points 39 à 47 des présentes conclusions.
46 — Arrêts Schräder, précité (note 37), point 21, et O'Dwyer e.a./Conseil, précité (note 19), point 107.
47 — Points 39 à 46 des présentes conclusions.

de soutien. Un des objectifs du règlement nº 1788/2003 est de contenir les coûts des mesures de soutien dans des limites finançables. Si ce mécanisme correcteur a pour effet de restreindre les possibilités de gain des producteurs laitiers, il s'agit là d'une conséquence que ceux-ci doivent fondamentalement accepter en raison de l'intérêt public à une certaine maîtrise de la production de denrées alimentaires, d'une part, et à la possibilité d'en financer le coût, d'autre part [48].

71. Quant à l'argument du tribunal italien selon lequel les petits producteurs laitiers exploitants agricoles italiens ne pourraient pas survivre sans augmentation de leur production ou seraient durablement condamnés à une productivité et à des revenus médiocres et soumis à la nécessité de recourir en permanence à l'aide publique, il convient de faire observer la chose suivante: une des principales raisons d'être du prélèvement supplémentaire est de maintenir à un niveau finançable les mesures de soutien des prix qui sont destinées à garantir aux producteurs laitiers un niveau de vie équitable. Sans le mécanisme de soutien, il est prévisible que la concurrence entre producteurs, s'agissant du produit de masse largement homogène qu'est le lait, se ferait principalement par le prix. Étant donné que, tendanciellement, les petits producteurs laitiers ne peuvent pas réaliser autant d'effets d'échelle que les gros producteurs laitiers, une augmentation des quantités de référence individuelles favoriserait plutôt les gros producteurs. Le prélèvement supplémentaire garantit ainsi le fonctionnement d'un système qui permet également aux petits producteurs laitiers de bénéficier d'un niveau de vie équitable. La fixation de la quantité de référence ne saurait donc, ne serait-ce que pour cette raison, être considérée comme pénalisant les petits producteurs laitiers de manière manifestement excessive. À titre complémentaire, il convient d'attirer l'attention sur le fait que les dispositions du droit primaire relatives à la PAC n'ont pas pour objectif de favoriser les exploitations les moins rentables.

Conclusion

72. Il me semble donc que le règlement nº 1788/2003 n'empiète pas sur les droits ou intérêts des producteurs laitiers d'une manière contraire au principe de proportionnalité et qu'il est par conséquent compatible avec l'article 5, troisième alinéa, CE [49].

D — *Résumé*

73. Pour résumer, je constate que le règlement nº 1788/2003 ne méconnaît ni les objectifs de la PAC, ni le principe de non-discrimination, ni le principe de proportionnalité.

48 — Arrêt O'Dwyer e.a./Conseil, précité (note 19), point 89.

49 — En ce sens, également, arrêt du 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù e.a. (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, Rec. p. I-2869, point 73), à propos du règlement nº 3950/92.

VII — Conclusion

74. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions qui lui sont posées par la juridiction nationale:

«Le règlement (CE) nº 1788/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers, est compatible avec les objectifs de la politique agricole commune définis à l'article 33 CE, le principe de l'égalité de traitement prévu à l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE et le principe de proportionnalité, même en l'absence de révision des quantités de référence nationales afin de tenir compte du rapport entre la production laitière et la demande de lait dans un État membre.»