CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGIOS COSMAS

présentées le 15 juin 1995 *

1. Ce n'est certes pas la première fois que la Cour est invitée à interpréter des dispositions qui relèvent du régime du prélèvement supplémentaire sur le lait. Toutefois, malgré la jurisprudence abondante en la matière, la Cour a rarement eu l'occasion d'interpréter les dispositions qui régissent, plus particulièrement, le paiement du prélèvement supplémentaire sur les quantités de lait vendues directement à la consommation. Les questions préjudicielles posées par le Finanzgericht München concernent, précisément, de telles dispositions.

I — Le cadre réglementaire

2. L'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968 [1], qui a été ajouté par l'article 1er du règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984 [2], a institué, en vue de maîtriser la croissance de la production laitière, un prélèvement supplémentaire dû sur les quantités de lait ou d'autres produits laitiers qui sont soit livrées à un acheteur pour être traitées ou transformées, soit vendues directement à la consommation, et qui dépassent une certaine quantité de référence.

3. Pour ce qui concerne le paiement du prélèvement sur les quantités livrées à un acheteur pour être traitées ou transformées, le régime a été mis en œuvre dans les États membres selon l'une des deux formules prévues au paragraphe 1 de l'article 5 quater, précité. Selon la formule A, le prélèvement est dû par tout *producteur* de lait ou d'autres produits laitiers sur les quantités qu'il a livrées à un acheteur et qui, pendant la période de douze mois en cause, dépassent une certaine quantité de référence. Selon la formule B, le prélèvement est dû par tout *acheteur* de lait ou d'autres produits laitiers sur les quantités qui lui ont été livrées par des producteurs et qui dépassent une certaine quantité de référence; dans le cadre de cette seconde formule, le prélèvement dû par l'acheteur est répercuté sur les producteurs qui ont contribué au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur.

4. Le paragraphe 2 de l'article 5 quater a prévu, par ailleurs, que le prélèvement est également dû par tout producteur sur les quantités de lait et/ou d'équivalent lait « qu'il a vendues directement à la consommation » et qui, pendant la période de douze mois en cause, dépassent une certaine quantité de référence.

* Langue originale: le grec.

1 — Règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13).

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

5. Des règles plus spécifiques concernant le prélèvement supplémentaire sur les quantités de lait vendues directement à la consommation ont été introduites par le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984 [3] qui a prévu, au paragraphe 1 de l'article 6, qu'est attribuée à chaque producteur de lait et de produits laitiers une quantité de référence correspondant, en principe, aux ventes directes à la consommation effectuées par le producteur pendant l'année civile 1981, augmentées de 1 % [4], et, au paragraphe 2 du même article, que la totalité des quantités de référence susvisées ne doit pas excéder une certaine quantité, fixée, à un niveau différent pour chaque État membre, à l'annexe du règlement. L'article 12, sous h), du même règlement a précisé, par ailleurs, qu'on entend par « lait ou équivalent lait vendus directement à la consommation », « le lait ou les produits laitiers convertis en équivalent lait, vendus sans l'intermédiaire d'une entreprise traitant ou transformant du lait ».

6. D'autres modalités d'application du régime du prélèvement supplémentaire ont été établies par le règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984 [5], dont les dispositions modifiées plusieurs fois entre-temps ont été codifiées par le règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988 [6]. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1371/84 (article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1546/88), les producteurs de lait et de produits laitiers qui vendent directement à la consommation du lait et/ou de l'équivalent-lait adressent à l'organisme compétent désigné par leur État membre une « demande d'enregistrement » accompagnée d'un état indiquant la nature et la quantité des ventes directes effectuées pendant l'année civile de référence. Conformément à la même disposition, la « demande d'enregistrement » est présentée avant une date fixée par l'État membre, laquelle ne peut toutefois pas être postérieure au 31 décembre 1984 [7]. Le paragraphe 2 du même article a introduit certaines règles relatives au contenu des états accompagnant la demande d'enregistrement des producteurs qui ont commencé la vente directe à la consommation après le 1er janvier 1981 ou qui ont, depuis cette date, profondément modifié leur activité, tandis que le paragraphe 4 a fixé le mode de calcul des quantités de référence attribuées aux producteurs ayant introduit la « demande d'enregistrement » précitée.

7. Le prélèvement supplémentaire sur le lait a été institué à l'origine pour cinq périodes de douze mois (débutant le 1er avril 1984), portées finalement à neuf [8]. L'article 1er,

3 — Règlement portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13).

4 — L'article 6 du règlement n° 857/84 a été remplacé ultérieurement par l'article 1er, point 2, du règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil, du 26 février 1985 (JO L 68, p. 1). Selon la nouvelle teneur de l'article 6, paragraphe 1, les États membres pouvaient prévoir que la quantité de référence du producteur est égale à la quantité de ventes directes qu'il a effectuées pendant l'année civile 1982 ou l'année civile 1983, affectée d'un pourcentage.

5 — Règlement fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 132, p. 11).

6 — Règlement fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 139, p. 12).

7 — L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1371/84 prévoyait, dans sa version initiale, que la date fixée par les États membres ne pouvait pas être postérieure au 1er septembre 1984. La date limite du délai fixé par les États membres a été portée ensuite au 30 novembre 1984 [article 1er, point 1, premier tiret, du règlement (CEE) n° 1955/84 de la Commission, du 9 juillet 1984, JO L 182, p. 10] et, enfin, au 31 décembre 1984 [article 1er du règlement (CEE) n° 3372/84 de la Commission, du 30 novembre 1984, JO L 313, p. 47].

8 — Voir l'article 1er, point 1, du règlement (CEE) n° 816/92 du Conseil, du 31 mars 1992 (JO L 86, p. 83).

point 3, du règlement (CEE) n° 2071/92 du Conseil, du 30 juin 1992 [9], applicable à partir du 1er avril 1993, a remplacé l'article 5 quater du règlement n° 804/68 par une disposition qui prévoit simplement que le régime des prix du règlement n° 804/68 « est établi sans préjudice de la mise en œuvre du régime du prélèvement supplémentaire ». Ce prélèvement supplémentaire est à présent régi, à partir du 1er avril 1993, et pour sept périodes de douze mois, par les dispositions du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992 [10]. Ce nouveau règlement prévoit, à l'article 1er, que le prélèvement supplémentaire est institué sur les quantités de lait ou d'équivalent lait livrées à un acheteur ou vendues directement à la consommation et qui dépassent les quantités de référence correspondantes; à l'article 2, paragraphe 1, que le prélèvement supplémentaire, dû sur toutes les quantités de lait ou d'équivalent lait commercialisées pendant la période de douze mois en question et qui dépassent la somme des quantités de référence individuelles de même nature, est réparti entre les producteurs ayant contribué au dépassement, et, enfin, à l'article 4, paragraphe 1, que la quantité individuelle de référence est égale, en principe, à la quantité de référence disponible le 31 mars 1993 (date d'expiration des neuf premières périodes de douze mois de mise en œuvre du régime du prélèvement supplémentaire).

II — Le litige au principal — Les questions préjudicielles

8. Le Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau est un couvent possédant une exploitation agricole qui produit du lait, du beurre et de la viande. Jusqu'à la fin de l'année scolaire 1991/1992, le couvent gérait également une école primaire privée disposant d'un internat dans lequel étaient nourris 120 à 135 élèves, ainsi que les employés de l'école, de l'internat et du couvent. Après l'instauration du régime du prélèvement supplémentaire sur le lait, le couvent s'est vu attribuer une quantité de référence de 68 262 kg pour des livraisons de lait à des acheteurs aux fins de traitement ou de transformation.

9. Le 2 décembre 1991, le couvent a demandé au Hauptzollamt Rosenheim (ci-après le « Hauptzollamt ») l'attribution d'une quantité de référence pour la vente directe de lait à la consommation en faisant valoir les arguments suivants.

a) Les besoins de l'internat en lait et en beurre étaient couverts par la production de son exploitation agricole.

b) Le prix du lait était inclus dans le prix de la pension.

c) Le couvent serait obligé de fermer l'école et l'internat à la fin de l'année scolaire

9 — JO L 215, p. 64.

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

1991/1992, en raison d'une pénurie de personnel, de sorte que son exploitation agricole (agrandie par l'achat de terrains en 1989 et par une extension achevée en 1991) deviendrait sa principale source de revenus.

10. Par décision du 16 janvier 1992, le Hauptzollamt a rejeté la demande du couvent, au motif, d'après l'ordonnance de renvoi, qu'elle avait été introduite après l'expiration du délai prévu pour le dépôt de la « demande d'enregistrement » par les producteurs vendant leur lait directement à la consommation [11]. Le couvent a formé un recours contre cette décision de rejet devant le Finanzgericht München, qui a estimé nécessaire, en vue de la solution du litige en instance devant lui, de saisir la Cour des questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 12, sous h) (vente directe), du règlement (CEE) n° 857/84 doit-il être interprété en ce sens qu'il vise également la livraison de lait faite par une exploitation agricole à un internat géré par la même institution, lorsque le lait est cédé aux pensionnaires contre paiement?

dans l'affirmative:

2) L'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, est-il valide dans la mesure où il limite à l'année 1984 le délai d'enregistrement des quantités de référence pour la vente directe et ne tient pas compte des modifications des besoins de commercialisation liées à l'exploitation survenant après l'expiration du délai?

3) Un producteur de lait qui n'a pas respecté le délai mentionné à l'article 4, paragraphe 1 [12], peut-il néanmoins se voir attribuer, par la voie d'un relevé de forclusion ou sur le fondement d'autres principes généraux du droit communautaire, une quantité de référence pour la vente directe eu égard au fait qu'une demande présentée dans les délais aurait été rejetée d'après la pratique suivie par les autorités administratives? »

III — Sur la première question préjudicielle

11. La disposition pertinente de l'article 12, sous h), du règlement n° 857/84 définit

11 — Il convient toutefois de signaler que le représentant du Hauptzollamt a déclaré, à l'audience, que la demande du couvent avait été rejetée parce que la livraison de lait au pensionnat était considérée comme « autoconsommation » et que le non-respect du délai était « seulement le second élément » qui avait conduit à cette décision.

12 — Cette note ne concerne que la version grecque des présentes conclusions.

comme « lait ou équivalent lait vendus directement à la consommation » le lait (ou les produits laitiers convertis en équivalent lait) *vendu sans l'intermédiaire d'une entreprise traitant ou transformant du lait*. Il résulte clairement des faits exposés dans l'ordonnance de renvoi que le couvent, partie demanderesse au principal, cédait aux élèves nourris dans son internat des quantités de lait destinées à être consommées, sans l'intermédiaire d'une entreprise traitant ou transformant du lait. En conséquence, la question qui préoccupe la juridiction de renvoi est manifestement celle de savoir dans quelle mesure la cession de lait à la consommation, aux conditions visées ci-dessus, peut être qualifiée de « vente ».

12. Nous estimons, partageant sur ce point l'avis de la Commission, qu'afin de répondre à la question précitée il convient de considérer avant tout le but de l'instauration du régime du prélèvement supplémentaire. Ainsi que la Cour l'a itérativement constaté [13], le régime du prélèvement supplémentaire vise à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché laitier, caractérisé par des excédents structurels, au moyen d'une limitation de la production. Pour réaliser cet objectif qui, comme l'a déclaré la Cour [14], est conforme à l'article 39 du traité, le législateur communautaire a choisi, comme moyen de décourager la production laitière, l'obligation de payer le prélèvement sur les quantités dépassant une certaine quantité de lait (quantité de référence), représentative de la quantité qui, pendant l'année de référence en cause, soit a été livrée (formule A) ou achetée (formule B) pour être traitée ou transformée, soit a été vendue directement à la consommation.

13. Compte tenu de ces éléments et dans la mesure où les règles pertinentes n'établissent pas de distinction en la matière, la réalisation la plus complète possible de l'objectif poursuivi par le régime du prélèvement supplémentaire impose l'interprétation la plus large possible de la notion de « quantités de lait vendues directement à la consommation » de façon à y inclure toute forme de transfert à un tiers, à titre onéreux [15], d'une quantité de lait destinée à la consommation sans l'intermédiaire d'une entreprise de traitement ou de transformation. Si ces conditions sont réunies, d'autres caractéristiques des circonstances dans lesquelles s'effectue le transfert ne seront pas à considérer comme éléments constitutifs de la notion. Ainsi, ne sauraient avoir une incidence ni le fait que le transfert du lait n'a pas lieu en vertu d'un contrat séparé, mais sur la base d'une relation conventionnelle, dans le cadre de laquelle le producteur est également tenu de fournir à son cocontractant, outre une certaine quantité de lait, d'autres types de marchandises et

13 — Voir, par exemple, les arrêts du 17 mai 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647, point 26), du 27 mai 1993, Peter (C-290/91, Rec. p. I-2981, point 13), et du 14 juillet 1994, Graff (C-351/92, Rec. p. I-3361, point 26).

14 — Voir l'arrêt Erpelding, précité à la note précédente, point 26.

15 — L'existence d'un prix est, à notre avis, imposée par l'emploi du terme « vente ». Il convient toutefois de noter que le règlement n° 3950/92 qui régit désormais, depuis le 1er avril 1993, le prélèvement supplémentaire, définit encore plus largement la notion de « lait ou équivalent lait vendus directement à la consommation », en incluant expressément dans cette notion [voir l'article 9, sous h), du règlement précité] le lait ou les produits laitiers vendus ou *cédés gratuitement* sans l'intermédiaire d'une entreprise de traitement ou de transformation.

de services, ni, bien entendu, le lieu où le lait est consommé [16].

14. La juridiction nationale ne semble pas douter que constitue également une « vente directe à la consommation » au sens des articles 5 quater, paragraphe 2, du règlement n° 804/68, et 12, sous h), du règlement n° 857/84, la cession de lait dans les circonstances décrites dans l'ordonnance de renvoi, c'est-à-dire la fourniture aux élèves de l'école privée gérée par le couvent, qui étaient nourris à l'internat dirigé par le couvent, de quantités de lait provenant de l'exploitation agricole que possède ce dernier, à un prix inclus dans le prix global de la pension [17]. Elle mentionne toutefois que le Hauptzollamt a soutenu à l'audience devant elle que, selon la conception de la Commission, une cession de lait à la consommation dans les circonstances exposées constituait une « autoconsommation », parce que, d'une part, les pensionnaires « consomment leur propre production » et que, d'autre part, le couvent ne peut pas être considéré comme un producteur vendant directement à la consommation dès lors que sa production est cédée sur place.

15. Ainsi que le souligne à juste titre la juridiction nationale, le point de vue attribué à la Commission [18] ne trouve aucun appui dans les dispositions pertinentes en l'espèce. Il va assurément de soi que ne constitue pas une « vente directe à la consommation » la consommation de lait par le producteur lui-même, tandis que, d'autre part, ne constitue pas une vente (voir le point 13 et la note 15, ci-dessus), au sens des dispositions qui régissaient le prélèvement supplémentaire à l'époque pertinente en l'espèce, la cession de lait à la consommation à une tierce personne

16 — Le règlement (CEE) n° 536/93 de la Commission, du 9 mars 1993, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 57, p. 12), tel qu'il est applicable à partir du 1er avril 1993 en vertu du règlement n° 3950/92, prévoit, à l'article 1er, point 1, que l'on entend par quantités de lait ou d'équivalent lait commercialisées, au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, et soumises, par conséquent, au régime du prélèvement supplémentaire, « toute quantité de lait ou d'équivalent lait qui *quitte* une exploitation située sur le territoire ... (d'un) État membre » (souligné par nous). Cette disposition, postérieure à la survenance du litige en instance devant la juridiction nationale, est sans incidence sur l'interprétation des dispositions pertinentes en l'espèce (voir les arrêts du 5 octobre 1994, Voogd Vleesimport en -export, C-151/93, Rec. p. I-4915, point 15, et du 22 décembre 1993, Lloyd-Textil, C-304/92, Rec. p. I-7007, point 17). Mais, indépendamment de cela, la disposition mentionnée ci-dessus signifie simplement, pensons-nous, que ne sont pas considérées comme commercialisées, et ne sont donc pas soumises au régime du prélèvement supplémentaire, les quantités de lait qui ne quittent même pas l'exploitation en cause [que l'article 9, sous d), du règlement n° 3950/92 définit comme étant l'ensemble des unités de production gérées par le producteur]. Elle ne saurait, par conséquent, être interprétée de telle façon qu'une quantité de lait, qui a quitté l'exploitation du producteur et a été vendue à la consommation sans l'intermédiaire d'une entreprise de traitement ou de transformation, échappe au régime du prélèvement supplémentaire pour la seule raison qu'il existe une *connexité de lieu* entre l'établissement de l'exploitation et l'endroit (par exemple, un internat, un restaurant ou un hôtel, qui appartiendraient au producteur) où cette quantité a été cédée à la consommation.

17 — La question préjudicielle examinée ne soulève pas, rappelons-le, de problème d'interprétation de l'article 12, sous h), du règlement n° 857/84, à l'égard des quantités de lait fournies aux employés du couvent, de l'école et de l'internat, mais uniquement à l'égard de celles fournies aux élèves nourris à l'internat.

18 — Dans les observations qu'elle a déposées devant la Cour, la Commission nie avoir jamais défendu ce point de vue précis. Elle suppose, néanmoins, que l'ordonnance de renvoi se réfère au cas suivant, remontant à 1986: le service compétent de la Commission avait émis le point de vue, après avoir été saisi d'une demande en la matière, que les quantités de lait fournies à des malades, hospitalisés dans un centre de réhabilitation pour des patients atteints de maladies nerveuses qui participent au processus de production pour des raisons thérapeutiques, ne sont pas soumises au régime du prélèvement supplémentaire parce que, dans ces circonstances, il s'agit d'une « autoconsommation ». Selon la Commission, l'élément qui distingue la fourniture de lait aux malades susvisés de la fourniture de lait aux élèves nourris à l'internat du couvent, partie demanderesse au principal, est que ces derniers sont totalement étrangers à la production de lait. Nous ne partageons pas le point de vue de la Commission: à notre avis, les quantités de lait qui étaient fournies aux malades dans les circonstances décrites ne devraient être considérées comme échappant au régime du prélèvement supplémentaire que si le producteur [c'est-à-dire, selon l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84, l'exploitant agricole de l'exploitation duquel provenait le lait] ne percevait pas de prix pour ces quantités.

(par exemple, aux employés de l'exploitation agricole du producteur) sans percevoir de prix. Nous ne voyons cependant pas comment on pourrait admettre que les pensionnaires nourris à l'internat du couvent, partie demanderesse au principal, consommaient « leur propre production », pour la seule raison que le lait qui leur était fourni (contre paiement, rappelons-le) provenait de l'exploitation agricole du couvent. Nous avons du reste déjà mentionné (voir le point 13 et la note 16, ci-dessus) que le lieu de cession du lait vendu n'exerce, à notre avis, aucune influence sur le contenu de la notion de « vente directe à la consommation ».

16. En résumé, nous proposons de répondre à la première question préjudicielle de la façon suivante: « Constitue une 'vente de lait ou équivalent lait directement à la consommation', au sens de l'article 12, sous h), du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, la fourniture, à titre onéreux, aux personnes nourries dans un internat, de lait ou de produits laitiers qui proviennent de l'exploitation de l'opérateur qui gère également l'internat. »

IV — Sur la deuxième question

17. Selon l'ordonnance de renvoi, les doutes du juge national quant à la validité de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1371/84 (article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1546/88) sont dus au fait que cette disposition a fixé un délai de forclusion, dans lequel les producteurs vendant du lait directement à la consommation devaient, pour obtenir certaines quantités de référence, introduire une « demande d'enregistrement » accompagnée d'un état indiquant la nature et la quantité des ventes effectuées pendant l'année de référence, sans l'assortir d'aucune dérogation, en particulier, en faveur des producteurs dont la situation économique s'est à ce point modifiée après l'expiration du délai que la viabilité de leur entreprise dépend de l'attribution d'une quantité de référence. La juridiction de renvoi ne précise pas en vertu de quel principe il serait possible, selon sa conception, de créer une obligation du législateur communautaire de prévoir la dérogation susvisée. Nous estimons toutefois que, afin de donner une réponse utile à la deuxième question préjudicielle, la disposition pertinente doit être examinée à la lumière du principe de proportionnalité, c'est-à-dire en circonscrivant l'objectif visé et en vérifiant si la réglementation introduite est apte à réaliser cet objectif et nécessaire à cet effet [19].

18. Il convient tout d'abord d'indiquer que la disposition de l'article 4, paragraphe 1, du

19 — Concernant le contrôle, au regard du principe de proportionnalité, de la validité des dispositions qui fixent un délai de forclusion et prévoient les effets de son dépassement ou y lient certaines sanctions, voir, notamment, les arrêts du 7 décembre 1993, ADM Ölmühlen (C-339/92, Rec. p. I-6473, points 15 et suiv.), du 12 juillet 1990, Philipp Brothers (C-155/89, Rec. p. I-3265, points 33 et suiv.), du 2 mai 1990, Hopermann (357/88, Rec. p. I-1669, points 13 et suiv.), et du 22 janvier 1986, Denkavit France (266/84, Rec. p. 149, points 17 et suiv.).

règlement n° 1371/84 n'annonce pas explicitement, comme conséquence de l'éventuelle introduction tardive de la « demande d'enregistrement » qu'elle prévoit, la perte du droit du producteur de demander l'attribution d'une quantité de référence pour du lait vendu directement à la consommation. Toutefois, la lecture de cette disposition, combinée avec les dispositions des paragraphes 2 et 4, sous a) et b), du même article 4, dont il résulte que la fixation des quantités de référence pour les ventes directes de lait à la consommation a lieu sur la base de l'état que les producteurs doivent joindre à leur « demande d'enregistrement », implique sans aucun doute, à notre avis, que l'attribution de telles quantités de référence est exclue si la « demande d'enregistrement » a été introduite après l'expiration du délai en cause.

19. Afin de circonscrire l'objectif visé par la disposition litigieuse, il convient tout d'abord de rappeler que les quantités de référence individuelles, dont le dépassement entraîne l'obligation de verser le prélèvement supplémentaire, correspondent, en principe, lorsqu'il s'agit de lait vendu directement à la consommation, aux ventes directes effectuées par le producteur pendant l'année de référence, augmentées d'un certain pourcentage (voir l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 857/84). Il se peut toutefois qu'il faille corriger les quantités de référence individuelles qui résultent de l'application de ces critères afin de respecter le principe fondamental du système, selon lequel (voir l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 857/84) la totalité des quantités de référence individuelles ne doivent, en aucun cas, excéder une certaine *quantité globale* (différente pour chaque État membre) fixée à l'annexe du règlement n° 857/84. Cette possibilité de correction des quantités de référence individuelles, sur la base d'un pourcentage unique, a été prévue précisément par la disposition de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1371/84. Compte tenu de cela, le législateur communautaire a manifestement considéré que l'enregistrement des producteurs vendant directement à la consommation, ainsi que des données de base relatives à leur activité, était nécessaire pour des raisons tenant à une gestion rationnelle et efficace du système, afin de pouvoir apprécier en temps utile les besoins existants en matière d'attribution des quantités de référence et la nécessité éventuelle de leur correction en vue de ne pas dépasser la quantité globale prévue pour l'État membre concerné [20]. Compte tenu de ces éléments, la fixation d'un délai, dans lequel les producteurs de cette catégorie devaient introduire une « demande d'enregistrement » accompagnée d'un état indiquant la nature et la quantité des ventes directes à la consommation effectuées pendant la période pertinente pour la fixation de la quantité de référence, et le fait de prévoir que l'inobservation de ce délai de forclusion entraîne la déchéance du droit des producteurs de demander l'attribution d'une quantité de référence constituent, à notre avis, des mesures qui apparaissent, en principe, comme appropriées et nécessaires pour atteindre le but susvisé.

20 — Eu égard à cette fonction particulière du délai d'introduction de la « demande d'enregistrement », sa fixation doit être considérée comme une « modalité d'application » du régime du prélèvement supplémentaire, couverte par l'habilitation donnée par l'article 5 quater, point 7, du règlement n° 804/68, sur laquelle est, notamment, fondé le règlement n° 1371/84 (comparer les arrêts du 27 juin 1990, Lingenfelser, C-118/89, Rec. p. I-2637, point 11, et du 18 janvier 1990, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, 345/88, Rec. p. I-159, point 9, ainsi que l'arrêt Hopermann, précité à la note précédente, point 8).

20. On ne saurait, de toute façon, considérer que ces règles sont disproportionnées par rapport au but recherché pour la simple raison qu'elles ne prévoient pas la possibilité d'attribuer une quantité de référence, après l'expiration du délai, aux producteurs visés dans la deuxième question préjudicielle. Il est bien évident qu'il ne serait concevable de prévoir une telle possibilité dans le cadre du régime du prélèvement supplémentaire que dans le cas d'un producteur qui, avant l'instauration de ce régime, avait effectué des ventes directes à la consommation et avait donc le droit d'introduire une « demande d'enregistrement » en vue de l'attribution d'une quantité de référence correspondante. La deuxième question préjudicielle ne peut dès lors se référer qu'aux producteurs appartenant à cette catégorie particulière; les éléments de fait de l'affaire en instance devant la juridiction nationale imposent du reste également ce constat. Ni le principe de proportionnalité ni un autre principe général du droit communautaire n'obligeaient toutefois le législateur communautaire à prévoir qu'un producteur, qui a choisi librement de ne pas exercer son droit mentionné ci-dessus dans le délai imparti, peut l'exercer après l'expiration du délai, pour la simple et unique raison que, après cette dernière date, les conditions d'exercice de son activité ont changé [21]. Il en va d'autant plus ainsi que la reconnaissance d'un tel droit était susceptible de léser les intérêts de tiers: l'attribution de quantités de référence après l'expiration du délai pouvait en effet entraîner, eu égard à la limite intangible de la quantité globale à respecter, la réduction a posteriori des quantités de référence attribuées aux producteurs qui, exerçant leur droit, avaient introduit une « demande d'enregistrement » dans les délais, obtenu une quantité de référence et programmé leur activité économique en fonction de cette quantité [22].

21. Nous proposons, dès lors, de répondre à la deuxième question préjudicielle de la façon

21 — Le problème se poserait différemment s'il s'agissait de l'introduction tardive d'une « demande d'enregistrement » pour des raisons de force majeure. Rien dans l'ordonnance de renvoi n'autorise à conclure que de telles raisons ont été invoquées devant le juge national; il est, par ailleurs, absolument certain que, eu égard à la définition que la jurisprudence de la Cour donne à la notion de force majeure, notamment, dans le domaine de la réglementation communautaire qui régit la politique agricole commune (« circonstances étrangères à l'opérateur concerné, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées »; voir, dans la jurisprudence récente, l'arrêt du 15 décembre 1994, Transáfrica, C-136/93, Rec. p. I-5757, point 14), il serait impossible de considérer comme un cas de force majeure, justifiant l'introduction d'une « demande d'enregistrement » après l'expiration du délai imparti, le fait qu'un changement, survenu dans la situation de l'exploitation de l'intéressé postérieurement à cette dernière date, a rendu nécessaire pour lui l'obtention d'une quantité de référence, dont il disposerait déjà s'il n'avait pas choisi librement de ne pas introduire de demande à cet égard.

22 — Il convient, en tout état de cause, d'observer que le législateur communautaire n'a pas ignoré les problèmes que peut rencontrer un producteur qui, *tout en ayant accompli les actes nécessaires pour obtenir les quantités de référence auxquelles il avait droit*, se trouve néanmoins confronté à des difficultés en raison d'une modification ultérieure des conditions dans lesquelles il exerce son commerce. Ainsi: a) le paragraphe 5 de l'article 4 du règlement n° 1371/84 a prévu que les producteurs qui ont obtenu une quantité de référence pour leurs ventes directes à la consommation et qui cessent, totalement ou partiellement, ces ventes peuvent, sous certaines conditions, obtenir une quantité de référence pour les livraisons faites à des acheteurs en vue de leur traitement ou de leur transformation; b) le paragraphe 6 de l'article 4 du règlement n° 1371/84 [modifié par l'article 1er, point 1, deuxième tiret, du règlement (CEE) n° 1955/84 de la Commission, du 9 juillet 1984, JO L 182, p. 10] a prévu que les producteurs disposant d'une quantité de référence pour des livraisons à des acheteurs et qui cessent totalement ou partiellement ces livraisons peuvent (*de toute évidence, même après l'expiration du délai pour le dépôt des « demandes d'enregistrement »*) obtenir une quantité de référence pour des ventes directes, à la condition que leur État membre soit en mesure de la leur octroyer dans la limite de la quantité qui lui est garantie; c) l'article 6 bis du règlement n° 857/84, qui a été ajouté par l'article 1er, point 3, du règlement n° 590/85, a prévu que les producteurs disposant de deux quantités de référence (au titre des livraisons aux acheteurs et au titre des ventes directes) obtiennent sur leur demande, pour faire face à une modification de leurs besoins de commercialisation, une augmentation de l'une des deux quantités, subordonnée à une réduction de l'autre quantité.

suivante: « La validité de la disposition de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984 [article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988], qui a fixé un délai, expirant le 31 décembre 1984, dont l'inobservation entraînait la déchéance du droit du producteur de demander une quantité de référence pour des ventes directes de lait à la consommation, n'est pas affectée par le fait que cette disposition ne permet pas l'introduction d'une demande en la matière, après l'expiration du délai, par un producteur qui n'avait pas présenté cette demande ainsi qu'il en avait le droit et dont les besoins de commercialisation ont été modifiés, après l'expiration du délai, de telle façon que la quantité de référence susvisée lui est désormais indispensable. »

V — Sur la troisième question préjudicielle

22. Par sa troisième question, la juridiction nationale soulève le point de savoir si, malgré l'expiration du délai de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1371/84, un producteur peut se voir attribuer une quantité de référence pour des ventes directes à la consommation « par la voie d'un relevé de forclusion ou sur le fondement d'autres principes généraux du droit communautaire », eu égard au fait que la demande d'enregistrement prévue dans la disposition précitée, même présentée dans les délais, aurait néanmoins été rejetée « d'après la pratique suivie par les autorités administratives ».

23. Ainsi qu'il ressort des motifs de l'ordonnance de renvoi, la question se pose parce que, selon la juridiction nationale, même si le couvent, partie demanderesse au principal, avait introduit une « demande d'enregistrement » en temps utile, cette demande aurait, de toute façon, été rejetée, les autorités nationales compétentes estimant que, selon le point de vue de la Commission [23], la fourniture de lait aux pensionnaires ne constitue pas une « vente directe de lait à la consommation », au sens des dispositions communautaires pertinentes en l'espèce.

24. Nous tenons à souligner d'emblée que le seul fait objectif de la possibilité, ou même de la certitude, eu égard à la pratique suivie par les autorités administratives, d'un rejet de la « demande d'enregistrement », présentée dans les délais, par l'autorité nationale considérant (à tort, eu égard aux développements qui précèdent, sous III) que le producteur ayant cédé du lait à la consommation dans les conditions mentionnées ci-dessus n'avait pas effectué de ventes directes à la consommation pendant l'année de référence en

23 — Voir, sur cette question, les développements exposés plus haut, points 14 et 15, et note 18.

cause, ne suffirait pas à donner à ce dernier la possibilité d'introduire sa demande après l'expiration du délai. Le fait objectif mentionné ci-dessus ne l'empêchait pas, en effet, de présenter sa demande en temps utile et d'exercer, par la suite, les voies de recours prévues à l'encontre de la décision de rejet de sa demande, afin de faire constater par l'organe juridictionnel compétent (qui aura, éventuellement, saisi la Cour d'une question préjudicielle) l'illicéité de cette décision de rejet.

25. La juridiction nationale estime toutefois qu'il serait éventuellement possible, eu égard aux circonstances de l'affaire dont elle est saisie, d'autoriser le dépôt d'une « demande d'enregistrement », malgré l'expiration du délai en la matière (mais peut-être également du délai de forclusion du droit interne prévu par l'article 56, paragraphe 3, du Finanzgerichtsordnung), par application du « principe — valable également en droit communautaire — du rétablissement dans la situation antérieure ». Le contenu précis que donne la juridiction de renvoi au principe qu'elle invoque n'est pas clair. Nous pensons qu'elle sous-entend que le délai litigieux pourrait, éventuellement, recommencer à courir à l'égard du couvent, partie demanderesse au principal, étant donné que l'introduction tardive de sa « demande d'enregistrement » n'est pas due au fait objectif de l'existence d'une pratique administrative, rendant éventuel ou certain le rejet de la demande, mais au fait que, eu égard à cette pratique administrative, le couvent *était convaincu* qu'il était inutile de présenter cette demande.

26. Nous pouvons rappeler à ce propos que, conformément à la jurisprudence de la Cour [24], la déchéance du délai ne saurait être opposée à celui qui était tenu d'agir dans ce délai, s'il se trouvait dans une situation d'erreur excusable. La Cour a, par ailleurs, admis récemment [25] que la notion d'erreur excusable concernant le point de départ du délai prévu pour intenter un recours en justice vise certaines circonstances exceptionnelles dans lesquelles, notamment, l'institution communautaire concernée a adopté un comportement de nature, à lui seul ou dans une mesure déterminée, à provoquer une confusion admissible dans l'esprit du justiciable. Nous pensons que la notion d'erreur excusable, dans ce dernier cas, ne constitue qu'une application particulière du principe de la confiance légitime [26]: lorsqu'un particulier, en vue de se faire une image complète et précise du cadre factuel et juridique d'une situation donnée, s'est référé, à juste titre, au comportement en la matière des autorités compétentes, il ne faudra pas qu'il subisse les conséquences défavorables d'un comportement administratif qui, au lieu de l'éclairer, l'a induit en erreur. Au vu de cela, cependant, il convient d'admettre une construction analogue au sujet de l'erreur excusable, tant en ce qui concerne les délais fixés par la législation communautaire en matière de procédures *administratives*, qu'en ce qui concerne les

24 — Arrêts du 18 octobre 1977, Schertzer/Parlement (25/68, Rec. p. 1729, point 19), du 5 avril 1979, Orlandi/Commission (117/78, Rec. p. 1613, points 10 et 11), et du 15 décembre 1994, Bayer/Commission (C-195/91 P, Rec. p. I-5619, points 25 et 26). Comparer, également, l'arrêt du 5 octobre 1988, Fingruth (129/87, Rec. p. 6121, point 15).

25 — Voir l'arrêt Bayer, précité à la note précédente, points 25 et 26.

26 — Comparer l'arrêt Fingruth, précité, à la note 24, point 15.

situations dans lesquelles la déchéance du délai n'est pas liée au comportement d'une autorité communautaire, mais d'une autorité nationale exerçant une compétence que lui confère la réglementation communautaire [27].

27. Il convient à présent de se demander si l'on pourrait considérer comme une erreur excusable, de nature à justifier le dépassement du délai prévu à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1371/84, la croyance née dans l'esprit d'un producteur déterminé, que, d'après la pratique suivie en la matière par l'autorité nationale compétente, la « demande d'enregistrement », même présentée en temps utile, serait rejetée par cette autorité, en raison d'une interprétation et d'une application erronées des règles communautaires substantielles. Cette question appelle, à notre avis, une réponse négative. Même en admettant le principe que l'erreur excusable peut se rapporter non seulement aux éléments qui sont liés directement ou indirectement à l'existence, la durée et l'expiration du délai, mais également au sort, quant au fond, de la demande devant être introduite dans ce délai, nous ne pensons pas que la conviction du producteur, créée dans les circonstances exposées, constitue une *confusion admissible*: nous avons déjà eu l'occasion de mentionner (voir le point 24 ci-dessus) que rien n'empêchait de toute façon le producteur, malgré l'existence d'une pratique administrative déterminée, d'introduire la « demande d'enregistrement » et de demander, après le rejet de celle-ci, la protection juridictionnelle adéquate.

28. Pour être complet, nous ajouterons que, si la Cour devait admettre que la conviction née dans les circonstances mentionnées plus haut peut constituer, en principe, une « confusion admissible », il appartiendrait au juge national d'apprécier si cette confusion est due exclusivement ou dans une mesure déterminée à la pratique suivie par l'autorité compétente. Dans le cadre de cette recherche, il devra, par exemple, vérifier quand s'est créée la pratique administrative qui a provoqué la confusion [28], la constance avec laquelle elle a été suivie ainsi que la mesure dans laquelle elle concernait spécialement le sort des demandes introduites par des producteurs se trouvant dans les mêmes conditions que le producteur qui invoque l'erreur excusable.

29. En résumé, nous proposons de répondre comme suit à la troisième question préjudicielle: « Le fait que, conformément à une pratique administrative suivie par l'autorité nationale compétente pour l'application de la disposition communautaire en cause, une

27 — Au sujet de l'obligation qu'ont les autorités nationales de respecter les principes généraux du droit communautaire lorsqu'elles exercent une compétence que leur confère la réglementation communautaire, voir, notamment, les arrêts du 25 novembre 1986, Klensch e.a. (201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, points 8 et 9), du 13 juillet 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609, point 19), du 11 juillet 1989, Cornée e.a. (196/88, 197/88 et 198/88, Rec. p. 2309, point 14), du 12 juillet 1990, Spronk (C-16/89, Rec. p. I-3185, points 13, 17 et 28), et du 24 mars 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955, point 16).

28 — La Commission relève, dans les observations qu'elle a déposées devant la Cour, que, alors que le délai litigieux a expiré le 31 décembre 1984, son point de vue, qui semble avoir été invoqué devant la juridiction nationale par le Hauptzollamt comme cause de la pratique suivie par ce dernier, a été exprimé en 1986 (voir également, sur ce point, les développements précédents, à la note 18).

'demande d'enregistrement' présentée dans le délai fixé par l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984 [article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988] serait rejetée en raison d'une interprétation et d'une application erronées des dispositions communautaires substantielles pertinentes, ne saurait justifier, par application des principes généraux du droit communautaire, l'introduction tardive de la 'demande d'enregistrement' susvisée. »

VI — Conclusion

30. En conclusion, nous suggérons de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles posées:

« 1) Constitue une 'vente de lait ou équivalent lait directement à la consommation', au sens de l'article 12, sous h), du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, la fourniture, à titre onéreux, aux personnes nourries dans un internat, de lait ou de produits laitiers qui proviennent de l'exploitation de l'opérateur qui gère également l'internat.

2) La validité de la disposition de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984 [article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988], qui a fixé un délai, expirant le 31 décembre 1984, dont l'inobservation entraînait la déchéance du droit du producteur de demander une quantité de référence pour des ventes directes de lait à la consommation, n'est pas affectée par le fait que cette disposition ne permet pas l'introduction d'une demande en la matière, après l'expiration du délai, par un producteur qui n'avait pas présenté cette demande ainsi qu'il en avait le droit et dont les besoins de commercialisation ont été modifiés, après l'expiration du délai, de telle façon que la quantité de référence susvisée lui est désormais indispensable.

3) Le fait que, conformément à une pratique administrative suivie par l'autorité nationale compétente pour l'application de la disposition communautaire en cause, une 'demande d'enregistrement', présentée dans le délai fixé par

l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984 [article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988] serait rejetée en raison d'une interprétation et d'une application erronées des dispositions communautaires substantielles pertinentes, ne saurait justifier, par application des principes généraux du droit communautaire, l'introduction tardive de la 'demande d'enregistrement' susvisée. »