CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. L. A. GEELHOED

présentées le 12 juillet 2001 [1]

I — Introduction

1. Dans la présente affaire, la High Court of Ireland (Irlande) a déféré trois questions préjudicielles à la Cour à propos de l'interprétation de l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers [2]. Ces questions concernent la licéité d'une mesure nationale qui a pour effet qu'en cas d'aliénation d'une exploitation laitière une partie du quota laitier attaché à cette exploitation n'est pas transmise à l'acquéreur avec l'exploitation, mais est ajoutée à la réserve nationale. Une telle mesure est appelée «clawback» [3] dans la présente affaire.

II — Cadre juridique

2. Le régime du prélèvement supplémentaire sur le lait de vache a été institué le 1er avril 1984 par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 [4] portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers [5]. Aux termes de l'article 5 quater du règlement modifié n° 856/84, ce prélèvement «a pour objectif de maîtriser la croissance de la production laitière tout en permettant les évolutions et les adaptations structurelles nécessaires, compte tenu de la diversité des situations nationales, régionales ou des zones de collecte dans la Communauté». Le règlement prévoyait l'octroi d'un quota [6] laitier à tout producteur qui répondait à certaines conditions.

3. Le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers [7] a introduit des règles plus spécifiques. L'article 7 de ce règlement disposait ce qui suit:

«1. En cas de vente, location ou transmission par héritage d'une exploitation, la

1 — Langue originale: le néerlandais.

2 — JO L 405, p. 1.

3 — Ce terme se traduit littéralement par «récupération». Le juge de renvoi utilise également le terme «siphonnement» (en langue anglaise «siphoning off»).

4 — Règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 4).

5 — JO L 90, p. 10.

6 — Le règlement utilise le terme «quantité de référence».

7 — JO L 90, p. 13.

quantité de référence correspondante est transférée totalement ou partiellement à l'acquéreur, au locataire ou à l'héritier selon des modalités à déterminer.

[...]

Les États membres peuvent prévoir qu'une partie des quantités en cause soit ajoutée à la réserve visée à l'article 5.»

Ce règlement a été abrogé avec effet au 1er avril 1993.

4. Ce régime a été maintenu jusqu'au 1er avril 2000 par le règlement nº 3950/92 [8]. L'article 1er de ce règlement dispose ce qui suit.

«Pendant sept nouvelles périodes consécutives de douze mois débutant le 1er avril 1993, il est institué un prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs de lait de vache sur les quantités de lait ou d'équivalent-lait livrées à un acheteur ou vendues directement à la consommation pendant la période de douze mois en question et qui dépassent une quantité à déterminer.

Le prélèvement est fixé à 115 % du prix indicatif du lait.»

5. L'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 3950/92 dispose:

«1. La quantité de référence individuelle disponible sur l'exploitation est égale à la quantité disponible le 31 mars 1993 et adaptée, le cas échéant pour chacune des périodes concernées, afin que la somme des quantités de référence individuelles de même nature ne dépasse pas la quantité globale correspondante visée à l'article 3, compte tenu des réductions éventuelles imposées pour alimenter la réserve nationale visée à l'article 5.»

6. Le règlement nº 3950/92 a également maintenu le régime de réserve nationale. Pour une bonne compréhension de ce régime, nous renvoyons au treizième considérant de ce règlement, ainsi conçu: «considérant que l'expérience acquise a montré que la mise en œuvre du présent régime suppose l'existence d'une réserve nationale destinée à recevoir toutes les quantités qui, quelle qu'en soit la raison, n'ont pas ou plus d'affectation individuelle; que l'État membre peut se trouver dans la nécessité de disposer de quantités de référence pour répondre à des situations particulières,

8 — Le règlement (CE) nº 1256/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, modifiant le règlement nº 3950/92 (JO L 160, p. 73), prolonge à nouveau la durée d'application du système, cette fois jusqu'au 1er avril 2008.

déterminées par des critères objectifs; qu'il convient, à cette fin, de l'autoriser à alimenter la réserve nationale, notamment à la suite d'une réduction linéaire de l'ensemble des quantités de référence». Plus spécifiquement, le premier alinéa de l'article 5 du règlement n° 3950/92, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1560/93 [9], dispose ce qui suit:

«À l'intérieur des quantités visées à l'article 3, l'État membre peut alimenter la réserve nationale, à la suite d'une réduction linéaire de l'ensemble des quantités de référence individuelles, pour accorder des quantités supplémentaires ou spécifiques à des producteurs déterminés selon des critères objectifs établis en accord avec la Commission, sans préjudice des dispositions de l'article 3 paragraphe 2 deuxième et troisième alinéas.»

7. Enfin, nous citerons l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92:

«1. La quantité de référence disponible sur une exploitation est transférée avec l'exploitation en cas de vente, location ou transmission par héritage aux producteurs qui la reprennent, selon des modalités à déterminer par les États membres en tenant compte des surfaces utilisées pour la production laitière ou d'autres critères objectifs et, le cas échéant, d'un accord entre les parties. La partie de la quantité de référence qui, le cas échéant, n'est pas transférée avec l'exploitation est ajoutée à la réserve nationale.

Les mêmes dispositions s'appliquent aux autres cas de transferts qui comportent des effets juridiques comparables pour les producteurs [...]»

8. Au moment des faits ayant donné lieu à la présente procédure, les mesures nationales d'application de ces dispositions communautaires en Irlande figuraient dans les European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 [10]. L'article 4 (19) de ce texte disposait que le quota laitier est transmis avec l'exploitation transférée. Le Minister for Agriculture and Food (ci-après le «ministre») peut cependant déterminer dans quels cas une partie du quota n'est pas transmise avec l'exploitation mais ajoutée à la réserve nationale (le «clawback»). Cette décision est prise au moyen d'une communication publiée dans un journal national.

9. Depuis 1995, le ministre a pris une série de mesures de «clawback» conformément à ces dispositions. En particulier, il a, par communication n° 266/19, publiée dans la presse le 19 mars 1998, pris une mesure de «clawback» selon laquelle, en cas de vente ou de location d'une exploitation laitière,

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

10 — Statutory Instrument n° 266 de 1995.

20 % de la quantité de référence y attachée serait non pas transférée avec l'exploitation, mais ajoutée à la réserve nationale. Cette communication a, ainsi que toutes les communications précédentes ayant trait à des mesures de «clawback», été remplacée par la communication n° 266/20, qui a été publiée dans la presse le 4 avril 1998. Ce remplacement était lié, entre autres, à certaines questions qui avaient été soulevées à propos de l'application précise du «clawback» de 20 % aux transactions conclues aux environs du 19 mars 1998. En résumé, le ministre a appliqué à toute vente ou location de terrains postérieure au 19 mars 1998 un «clawback» de 20 % du quota laitier.

III — Les faits et la procédure

10. Les questions préjudicielles ont été déférées dans le cadre d'un litige entre MM. Mulligan, O'Sullivan, Power et Duncan, d'une part, et le ministre de l'Agriculture irlandais et l'Attorney General, d'autre part.

11. M. Mulligan, premier requérant, est un ancien producteur de lait qu'une arthrite rhumatoïde a contraint de vendre son exploitation en avril 1998. Cette exploitation familiale a été vendue à M. O'Sullivan, propriétaire de terres voisines. La valeur de l'exploitation de M. Mulligan a subi le contrecoup de l'application des 20 % de «clawback». M. Mulligan disposait d'un quota laitier de 50 915 gallons, attaché à une exploitation d'environ 115 acres située à Clonin Rhode, dans le comté d'Offaly.

12. M. O'Sullivan, deuxième requérant, est le propriétaire de terres voisines de celles de M. Mulligan. En avril 1998, il a racheté les terres de ce dernier, avec la quantité de référence. A la suite à cette vente, le ministre a appliqué 20 % de «clawback». Cela a eu pour conséquence que l'exploitation a été vendue à un prix (moins élevé) de 438 000 IEP. Les terres en question ont été enregistrées au nom de P. O'Sullivan, fils du deuxième requérant.

13. M. Power, troisième requérant, est producteur de lait et propriétaire de 125 acres de terres à Garrynoe Ballingarry Thurles dans le comté de Tipperary. Il était propriétaire d'un quota de 38 000 gallons, attaché à son exploitation. En raison de sa mauvaise santé et des dettes qui s'accumulaient, une partie de ses terres a été mise en vente aux enchères vers le mois de mars 1998. Il y avait un certain nombre d'amateurs. L'intérêt manifesté par ces derniers s'est cependant évanoui avec la communication n° 266/20 d'avril 1998 et M. Power s'est vu contraint de céder son quota à prix réduit à l'acheteur de son lait, une coopérative laitière, par la voie d'un plan de restructuration.

14. M. Duncan, quatrième requérant, était propriétaire d'une exploitation d'environ 55 acres et d'une quantité de référence de

59 000 gallons à Mount Alexander Gorey dans le comté de Wexford. Il a acheté ces terres dans la seconde moitié des années 80, au prix du marché. Le quota laitier attaché à l'exploitation était un des éléments déterminants de ce prix. Début 1998, il a décidé d'arrêter la production laitière pour donner en location ses terres et son quota laitier. En donnant d'abord en location les terres et le quota pendant quelque temps avant de les vendre, il risquait de se voir appliquer 20 % de «clawback» deux fois de suite. Il a estimé dès lors ne pas avoir d'autre choix que de vendre terres et quota plutôt que de les donner en location. Après la vente, il a appris que les 20 % de «clawback» avaient fortement diminué le prix obtenu.

15. Les quatre requérants au principal contestent la validité de la communication n° 266/20 et ont introduit un recours juridictionnel visant à obtenir la remise en l'état antérieur et le versement de dommages et intérêts.

16. Dans ce litige, la High Court of Ireland a, par ordonnance du 30 juillet 1999, parvenue au greffe le 18 août 1999, saisi la Cour d'une demande de décision à titre préjudiciel portant sur les questions suivantes:

«1) L'article 7, paragraphe 1 du règlement du Conseil n° 3950/92 doit-il être interprété de telle sorte qu'un État membre peut décider qu'une partie d'une quantité de référence disponible dans une exploitation ne doit pas, en cas de vente ou de location, être transférée avec l'exploitation au producteur qui reprend l'exploitation mais au lieu de cela être ajoutée à la réserve nationale au moyen d'un 'clawback' ou d'un 'transfert' à la réserve nationale ou d'autres mécanismes de déduction similaire.

2) Si la réponse à la question 1 précitée est affirmative, la procédure choisie par l'État membre en cause est-elle uniquement soumise à des principes de droit national ou est-elle soumise aux principes fondamentaux du droit communautaire y compris le principe de sécurité juridique?

3) S'il est répondu à la question 1 précitée par l'affirmative et que la procédure nationale est soumise au droit communautaire, une procédure nationale dans laquelle l'État membre autorise l'autorité compétente à déterminer, par voie réglementaire, les cas de transfert mentionnés à l'article 7, paragraphe 1 du règlement n° 3950/92 du Conseil dans lesquels une partie du quota laitier ne doit pas être transférée avec l'entreprise mais ajoutée à une réserve nationale et prévoit qu'une telle mesure soit prise par l'intermédiaire d'une communication administrative publiée dans un journal national, est-elle contraire au principe de sécurité juridique en droit communautaire?»

IV — Le contexte du litige

Le régime du prélèvement supplémentaire: un régime stable

17. Le prélèvement supplémentaire a été introduit au 1er avril 1984 en vue de maîtriser la production de lait dans la Communauté européenne. L'institution de quotas laitiers individuels visait à brider la production des exploitations laitières existantes et à combattre l'arrivée sur le marché de nouvelles exploitations. Les quotas laitiers individuels déterminent la quantité de lait qu'un éleveur de vaches laitières a le droit de produire sans s'exposer à un prélèvement supplémentaire, d'un montant prohibitif. Le volume du quota laitier individuel est en principe déterminé en fonction de la production laitière historique.

18. Le régime est caractérisé par sa stabilité. La production laitière est fixée à la fois pour l'Union européenne et les États membres et pour l'exploitation laitière individuelle. Nous ajouterons cependant que cette fixation n'est pas parfaite. Tout d'abord, le régime est limité dans le temps; en 1984, il était prévu pour une durée de cinq ans. En deuxième lieu, le volume de la production laitière totale doit rester en rapport avec la demande sur le marché. Partant, les fluctuations limitées, souvent annuelles, du quota laitier individuel sont inhérentes au régime du prélèvement supplémentaire. En troisième lieu, la limitation de la production laitière ne doit pas rendre impossible tout développement du secteur de l'élevage des vaches laitières. Dans certaines circonstances particulières, il sera donc possible d'obtenir des droits de production laitière qui ne sont pas, ou pas entièrement, basés sur une production historique. Une partie des droits de production laitière attribués aux États membres peut être utilisée à cette fin.

19. Toutes ces nuances ne peuvent cependant ôter au régime sa caractéristique principale: la stabilité. Celle-ci découle d'emblée de sa conception même, mais elle s'est encore renforcée, puisque, initialement prévu pour cinq ans, le prélèvement supplémentaire est toujours d'application aujourd'hui, sans avoir subi aucune modification d'importance substantielle.

20. À notre avis, l'introduction d'un régime caractérisé par la stabilité était inéluctable afin de maîtriser la production laitière. Ce régime s'adresse en effet tout d'abord à l'éleveur de vaches laitières. Celui-ci doit être en mesure de prendre les décisions concernant la gestion de son exploitation dans un environnement offrant des gages raisonnables de certitude. Les investissements dans une exploitation laitière, comme l'achat de terres, la construction d'une étable ou l'acquisition de bétail ne permettent en effet pas de recueillir des bénéfices immédiats. Un éleveur de bétail laitier ne peut pas non plus varier le volume de sa production d'un jour à l'autre, sans prendre des risques importants pour la pérennité de l'exploitation.

21. Nous insistons sur ce besoin de stabilité, car il impose certaines exigences à l'intervention des pouvoirs publics. Nous traiterons ci-après ce point de façon plus approfondie. Le besoin de stabilité distingue le régime du prélèvement supplémentaire d'autres composantes de la politique agricole commune, où la priorité est donnée à la capacité d'adapter de façon effective et souple les mesures prises par les pouvoirs publics à un marché très fluctuant. Nous pensons notamment au régime des restitutions à l'exportation, qui s'adresse aux marchands qui vendent des produits agricoles sur le marché mondial et qui ont l'habitude et la capacité de tenir compte de la rapidité des changements sur le marché.

Le développement du régime

22. Ce régime de stabilité a d'ailleurs connu une certaine évolution au fil des années. La portée tant juridique qu'économique des quotas laitiers se bornait initialement à l'objectif pour lequel ils avaient été conçus, à savoir limiter le volume de la production laitière d'une exploitation donnée et servir d'assiette au prélèvement.

23. C'est en lien étroit avec cet objectif que des règles ont été formulées concernant la cessibilité de ces quotas: ceux-ci ne peuvent en principe être cédés qu'avec les terres auxquelles ils sont attachés. En d'autres termes, les quotas laitiers font partie de l'exploitation laitière. Lorsqu'une exploitation est transmise, le quota laitier la suit automatiquement. Le législateur communautaire a ainsi voulu empêcher que le régime du prélèvement supplémentaire ne mène à une concentration de l'élevage laitier entre les mains d'un petit nombre de grands producteurs, qui disposent de l'argent nécessaire pour acheter des quotas laitiers. Cela entraînerait à son tour une intensification non souhaitée de la production laitière.

24. Peu à peu, les quotas laitiers ont acquis encore une autre fonction sociale [11]. Sans que cela ait été l'objectif initial du prélèvement supplémentaire — et sans que cela se fonde sur une modification du régime — ces quotas laitiers se sont transformés en éléments patrimoniaux appréciables en argent. Ils sont devenus un des aspects déterminant la valeur des terres et des exploitations, par exemple pour les banques qui accordent des crédits, hypothécaires ou autres. Les quotas laitiers ont aussi fini par être eux-mêmes l'objet de transactions commerciales. Ils pouvaient par exemple être loués ou transmis temporairement.

25. Au fil des années, les règles régissant le transfert des quotas laitiers ont été assouplies, d'ailleurs sans modifier la règle de principe — le quota suit les terres —

11 — Voir aussi les conclusions, intéressantes sur ce point, de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Demand (arrêt du 17 décembre 1998, C-186/96, Rec. p. I-8529).

elle-même. Dès 1988 [12], une première exception à cette règle de principe a été permise, à savoir en cas de transmission des terres aux pouvoirs publics et/ou pour cause d'utilité publique ainsi que, dans certains cas, à l'occasion de l'expiration d'un bail à ferme. Le règlement n° 3950/92 prévoit d'autres dérogations. Ainsi, son article 6, paragraphe 1, autorise le transfert temporaire de quotas laitiers, lorsque le producteur qui dispose du quota n'a pas l'intention de l'utiliser. Ce transfert temporaire est habituellement qualifié de location de quota laitier. De plus, l'article 8 du même règlement prévoit la possibilité de transférer des quotas laitiers sans cessions des terres, «[a]fin de mener à bien la restructuration de la production laitière au niveau national, régional ou des zones de collecte, ou afin d'améliorer l'environnement». Ces assouplissements n'avaient pas seulement leur importance pour les transmissions de terres et quotas; ils ont aussi contribué à faire des quotas laitiers des valeurs patrimoniales indépendantes.

Intervention des pouvoirs publics

26. La stabilité du régime — ainsi que du quota laitier individuel — impose certaines exigences à toute intervention des pouvoirs publics. Ceux-ci ne sauraient sans plus intervenir subitement et de façon impromptue dans un régime stable. Les producteurs laitiers peuvent légitimement attendre que le droit qui leur a été accordé garde sa valeur à plus ou moins long terme. Ils se distinguent en cela du marchand évoqué précédemment, qui vend des produits agricoles sur le marché mondial grâce aux restitutions à l'exportation, dont il sait qu'elles peuvent être modifiées à tout moment. Une intervention subite et inattendue dans des quotas laitiers individuels met aussi en danger la dynamique de l'élevage laitier, car elle augmente trop les risques et mène les intéressés à renoncer aux investissements nécessaires.

27. Premièrement, les pouvoirs publics doivent disposer d'une compétence explicite et non équivoque pour pouvoir intervenir. En effet, toute intervention touchant au volume du quota laitier a des conséquences d'une portée extrême pour le titulaire du droit. Sa gestion est directement affectée et l'intervention a des conséquences patrimoniales immédiates, dès lors que le quota laitier représente une valeur patrimoniale.

28. L'exigence d'une compétence légale pour pouvoir intervenir dans un quota laitier individuel découle également de la protection du droit de propriété. Comme nous l'avons déjà affirmé, le quota laitier est, au cours de son existence, devenu une composante du patrimoine indépendante, qui a une valeur en argent sur le marché. À première vue, ces quotas sont donc aussi devenus des droits patrimoniaux susceptibles de faire l'objet d'un droit de propriété. Leur titulaire peut dès lors notamment se prévaloir de la protection de l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de

12 — Voir article 7, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 139, p. 12).

l'Homme (ci-après la «CEDH». Il y a également lieu de signaler que l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [13] reconnaît le respect du droit de propriété. En l'état actuel du droit communautaire, cette charte n'a cependant pas d'effet contraignant.

29. La seconde exigence à laquelle l'intervention des pouvoirs publics doit satisfaire découle du principe de sécurité juridique. Même si un pouvoir public dispose d'une compétence légale pour intervenir, cela ne préjuge pas de la mesure dans laquelle il peut intervenir et à quelles conditions. Nous partons du principe qu'une intervention devra remplir d'autant plus de conditions qu'elle affecte le quota laitier plus lourdement. L'intervention doit, en d'autres termes, être proportionnée. Le caractère acceptable d'une intervention des pouvoirs publics dans un régime stable dépend de la mesure dans laquelle la confiance légitime du producteur laitier est respectée.

30. Concernant cette confiance légitime, le fait que le quota laitier a été accordé par l'autorité publique et qu'il peut en principe aussi être retiré par elle a son importance. D'un côté, le régime du prélèvement supplémentaire est caractérisé par la stabilité, d'un autre côté, les différentes réglementations communautaires soulignent toujours le caractère temporaire de ce régime. Un producteur laitier ne peut présumer que le droit qui lui a été accordé de disposer d'un quota échappant au prélèvement vaut pour l'éternité. Un risque d'intervention de la part des pouvoirs publics existe toujours. Pour savoir si la confiance légitime du producteur a été lésée, il faut déterminer si l'éleveur de bétail laitier devait raisonnablement compter avec une forme ou une autre d'intervention de la part des pouvoirs publics; en d'autres termes, il faut déterminer si l'intervention était prévisible. Si l'éleveur a pu tenir compte de l'intervention, il doit prendre les mesures nécessaires afin de limiter le préjudice que cette intervention peut entraîner. Appliqué au cas concret du prélèvement supplémentaire, cela signifie que l'éleveur de bétail laitier doit structurer son entreprise de telle manière que des adaptations — limitées — du quota laitier vers le bas puissent être supportées sans problème. Le volume du quota n'est en effet pas une donnée constante. Lors de l'aliénation et de l'acquisition de terres auxquelles se rattache un quota, l'éleveur devra aussi tenir compte de ces incertitudes limitées, qui peuvent se manifester dans le prix des terres.

31. Les pouvoirs publics peuvent en outre faire en sorte de limiter les conséquences matérielles de leur intervention. En premier lieu, c'est l'étendue de l'intervention elle-même qui est déterminante. Les pouvoirs publics peuvent réduire le quota laitier d'un pourcentage assez peu élevé. De la sorte, la mesure respectera plus facilement les exigences de la proportionnalité. Ensuite, une intervention qui, en soi, serait inacceptable, peut malgré tout satisfaire aux exigences de la proportionnalité. Nous songeons en premier lieu à l'offre d'une compensation (financière). Si un éleveur laitier subit une intervention (inattendue) dans son quota ayant des conséquences importantes pour la gestion de son exploitation, une assis-

13 — JO 2000, C 364, p. 1.

tance financière pourra bien entendu grandement atténuer ces conséquences. En second lieu, un délai transitoire peut apporter un soulagement. Si une diminution du quota laitier n'a pas lieu de façon subite, mais après un certain temps, l'éleveur peut aussi progressivement adapter la gestion de son exploitation.

32. Enfin, nous relevons encore un autre élément. L'intervention doit être justifiée par des considérations d'intérêt général. Le règlement n° 3950/92 reconnaît quelques motifs d'intérêt général. Nous renvoyons à cet égard à son article 8, qui évoque la restructuration de la production laitière et l'amélioration de l'environnement. Pour le reste, les États membres disposent d'une marge discrétionnaire importante. Ainsi, l'article 5 de ce règlement se contente d'exiger l'application de «critères objectifs» pour attribuer des quantités supplémentaires à certains éleveurs, et donc pour diminuer les quotas laitiers d'autres éleveurs. L'article 7 du règlement emploie également la notion des critères objectifs. Cette importante marge discrétionnaire procède de la considération que le régime du prélèvement supplémentaire doit le moins possible faire obstacle au développement du secteur de l'élevage laitier.

V — La jurisprudence pertinente

33. Dans la partie IV ci-dessus, nous avons retracé à grands traits le contexte de cette affaire. Un grand nombre des éléments évoqués a aussi fait l'objet d'une jurisprudence de la Cour et du Tribunal. C'est cette jurisprudence qui sera abordée dans la présente partie de nos conclusions. En nous basant sur la partie IV ci-avant, nous allons tout d'abord traiter des aspects pouvant avoir de l'importance pour l'existence d'une compétence légale d'intervenir dans un quota laitier individuel. Ces aspects ont notamment un intérêt pour la première question du juge de renvoi. Ensuite, en liaison avec la réponse à donner à la deuxième question, nous examinerons les principes de droit, dans la mesure où ceux-ci sont susceptibles de limiter l'usage qui est fait de cette compétence.

Une compétence légale pour intervenir

34. Le régime du prélèvement supplémentaire fait partie de la politique agricole commune et plus particulièrement de l'organisation commune de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers. La compétence du législateur communautaire en la matière se caractérise par un large pouvoir d'appréciation [14] et par une grande souplesse.

35. Le régime du prélèvement supplémentaire vise, comme cela ressort entre autres des considérants du règlement n° 3950/92, à parvenir à un équilibre entre l'offre et la

14 — Jurisprudence constante de la Cour; voir, entre autres, l'arrêt du 15 avril 1997, Irish Farmers Association e.a. (C-22/94, Rec. p. I-1809).

demande sur le marché laitier et à réduire les excédents structurels, sans pour autant faire obstacle à la poursuite des évolutions et améliorations structurelles sur ce même marché.

36. Selon une jurisprudence constante de la Cour, dans la poursuite des objectifs de la politique agricole commune, les institutions communautaires doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément et, le cas échéant, accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leurs décisions [15]. Dans l'arrêt Crispoltoni e.a. [16], la Cour explique que la «situation existante [...] peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires et cela spécialement dans un domaine comme celui des organisations communes des marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique. Il en résulte que les opérateurs économiques ne sauraient invoquer un droit acquis au maintien d'un avantage, résultant pour eux de la mise en place de l'organisation commune des marchés, et dont ils ont bénéficié à un moment donné».

37. L'évolution du marché a commandé à de nombreuses reprises la modification des quotas laitiers. La Cour a eu à connaître plus d'une fois de diminutions de quotas laitiers. La Cour estime en principe — nous reviendrons sur les restrictions qu'elle apporte à ce principe — qu'il s'agit d'un outil adéquat. Dans son arrêt Irish Farmers Association e.a. [17], la Cour a accepté une diminution de 4,5 % et dans l'arrêt Demand [18] une diminution de 4,74 %.

38. Sans se prononcer expressément sur la qualification juridique du quota laitier [19], la Cour contrôle dans cette jurisprudence la suppression du quota laitier par rapport au droit de propriété de la manière suivante. Nous citons l'arrêt Irish Farmers Association e.a. [20]: «Certes, le droit de propriété fait partie des droits fondamentaux dont la Cour assure le respect. Ces droits n'apparaissent toutefois pas comme des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'exercice de ces droits notamment dans le cadre d'une organisation commune des marchés». Le droit de propriété ne s'oppose donc pas en soi à la suppression d'une partie d'un quota laitier.

39. Dans la réglementation irlandaise en cause, la suppression d'une partie du quota laitier est liée au transfert d'une exploita-

15 — Voir, notamment, l'arrêt du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil (203/86, Rec. p. 4563, point 10).

16 — Arrêt du 5 octobre 1994 (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863).

17 — Cité à la note 14.

18 — Cité à la note 11.

19 — Voir, par exemple, l'arrêt Demand, cité à la note 11, point 41.

20 — Voir note 14, point 27 de l'arrêt. Voir, par exemple, aussi l'arrêt du 13 avril 2000, Karlsson e.a. (C-292/97, Rec. p. I-2737, point 45).

tion laitière. Dans l'arrêt EARL de Kerlast [21], la Cour a discuté les conséquences du transfert d'une exploitation sur le quota laitier:

«17 Il est de jurisprudence constante que l'ensemble du régime des quantités de référence se fonde sur le principe général posé par les articles 7 des règlements n°s 857/84 et 1546/88, selon lequel la quantité de référence est attribuée en relation avec la terre et doit, de ce fait, être transférée avec celle qui a donné lieu à son attribution [...]

18 Le règlement (CEE) n° 3950/92 [...], applicable à partir du 1er avril 1993, a mis en œuvre ce principe lors du renouvellement du régime des quantités de référence. Son article 7, paragraphe 1, premier alinéa, prévoit en effet que 'La quantité de référence [...] est transférée avec l'exploitation en cas de vente, location ou transmission par héritage aux producteurs qui la reprennent [...]'.

19 Dès lors, en principe, une quantité de référence n'est transférée que par le transfert des terres de l'exploitation auxquelles elle est affectée, à condition que ce transfert respecte les formes et conditions prévues à cet égard aux articles 7 des règlements n°s 857/84 et 1546/88. En d'autres termes, le régime des quantités de référence exclut le transfert isolé des seules quantités de référence, sauf dans les cas de dérogation prévus par le droit communautaire.»

Les principes de droit

40. L'intervention des pouvoirs publics dans un quota laitier doit répondre aux exigences de la proportionnalité. La méconnaissance de ces exigences pourrait être considérée comme une atteinte (injustifiée) au droit de propriété. Nous nous référons à nouveau à l'arrêt Irish Farmers Association e.a. [22], qui admet, dans le cadre de la politique agricole commune, des restrictions à des droits «à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, compte tenu du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même de ces droits».

41. Dans cet arrêt, il s'agissait d'une mesure qui entraînait en fin de compte

21 — Arrêt du 17 avril 1997 (C-15/95, Rec. p. I-1961).

22 — Voir notes 14 et 20 et point 27 de l'arrêt.

4,5 % de réduction définitive du quota laitier. L'application des critères énoncés débouchait sur le résultat suivant [23]:

«[La] réglementation en cause fait partie d'un régime destiné à remédier à la situation excédentaire sur le marché du lait et [...] elle répond, de ce fait, à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté. En second lieu, la conversion en réduction définitive sans indemnité ne saurait porter atteinte à la substance même d'un tel droit dans la mesure où les producteurs irlandais ont pu continuer à exercer leur activité de producteur de lait. Par ailleurs, la diminution de la production de lait a permis l'augmentation du prix du lait compensant ainsi, du moins partiellement, la perte subie.»

42. Dans l'arrêt von Deetzen II [24], la Cour a constaté, sur la base des considérations développées par elle dans cet arrêt, que «la règle selon laquelle les quantités de référence spécifiques en cause retournent à la réserve communautaire lorsque l'exploitation est vendue ou louée avant le 1er avril 1992 répond au souci de prévenir l'attribution de telles quantités à des agriculteurs qui n'entendent pas reprendre la commercialisation de lait de façon durable et qui cherchent seulement à tirer un avantage financier de l'attribution d'une quantité de référence dans le cadre de la réglementation du marché laitier. Elle est donc justifiée par la poursuite d'un objectif d'intérêt général» [25].

43. Dans l'arrêt Wachauf [26], l'application des mêmes critères entraînait un résultat différent: «Compte tenu de ces critères, il convient de faire observer qu'une réglementation communautaire qui aurait pour effet de priver sans compensation le preneur à bail, à l'expiration du bail, des fruits de son travail et des investissements effectués par lui dans l'exploitation affermée, serait incompatible avec les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire. Ces exigences liant également les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations communautaires, il s'ensuit que ceux-ci sont tenus, dans toute la mesure du possible, d'appliquer ces réglementations dans des conditions qui ne méconnaissent pas lesdites exigences». Cela pouvait se faire «soit en donnant au preneur à bail la possibilité de conserver tout ou partie de la quantité de référence s'il entend continuer sa production laitière, soit en l'indemnisant lorsqu'il s'engage à abandonner définitivement cette production» [27].

44. Nous ajouterons que, conformément à l'article 6 du traité UE, l'Union européenne respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils

23 — Points 28 et 29 de l'arrêt.

24 — Arrêt du 22 octobre 1991 (C-44/89, Rec. p. I-5119).

25 — Voir point 29 de l'arrêt.

26 — Arrêt du 13 juillet 1989 (5/88, Rec. p. 2609, point 19).

27 — Point 22 de l'arrêt. Cela ne signifie d'ailleurs pas que les États membres soient obligés d'introduire un droit à indemnisation du preneur de bail sortant par le bailleur (voir arrêt du 24 mars 1994, Bostock, C-2/92, Rec. p. I-955).

sont garantis, entre autres, par la CEDH, en tant que principes généraux du droit communautaire. La Cour européenne des Droits de l'Homme a rendu plusieurs arrêts relatifs à des éléments patrimoniaux fondés sur le droit public [28]. D'après cette juridiction, ces éléments sont englobés dans le droit de propriété au sens de l'article 1er du Protocole additionnel à la CEDH. La Cour de Strasbourg ne s'est pas encore prononcée sur des quotas laitiers individuels ou sur des droits de production comparables.

45. Il existe une jurisprudence abondante sur le rôle des principes de droit dans l'application du droit communautaire. Dans ce contexte, nous renvoyons à l'arrêt Belgocodex [29] — également cité par la Commission dans ses observations — où la Cour affirme: «À cet égard, il convient de rappeler que les principes de la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique font partie de l'ordre juridique communautaire et doivent être respectés par les États membres dans l'exercice des pouvoirs que leur confèrent les directives communautaires.» Comme nous l'avons cependant déjà exposé dans nos conclusions dans l'affaire Silos [30], ces principes jouent un rôle limité dans l'application de la politique agricole commune, notamment à cause de la rapidité des changements dans la relation entre l'offre et la demande sur les marchés de produits agricoles concernés.

46. D'un autre côté, le régime du prélèvement supplémentaire se caractérise justement par sa stabilité. Nous estimons qu'en l'espèce il faut mettre l'accent sur le principe de confiance légitime qui importe en vue de protéger la sécurité juridique dont l'éleveur laitier a besoin pour prendre des décisions d'investissement. Comme nous l'affirmions dans l'affaire Silos, le principe de confiance légitime s'applique à deux formes de confiance susceptible de protection. En premier lieu, il faut mentionner la protection des droits acquis. Comme la jurisprudence de la Cour a déjà admis des interventions dans des quotas laitiers, ce droit n'est pas absolu.

47. La deuxième émanation du principe de confiance légitime est la protection des attentes légitimes. Nous renvoyons à l'arrêt Irish Farmers Association e.a. [31]: «Il ressort d'une jurisprudence de la Cour que la possibilité de se prévaloir de la protection de la confiance légitime est ouverte à tout opérateur économique dans le chef duquel une institution a fait naître des espérances fondées. En outre, lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure communautaire de nature à affecter ses intérêts, il ne saurait invoquer le bénéfice d'un tel principe lorsque cette mesure est adoptée [...]. Au vu des considérations qui précèdent, il convient de constater que les demandeurs au principal disposaient d'éléments suffisants leur permettant de s'attendre, eu égard, notamment, à la persistance de la situation excédentaire du marché [et]

28 — Voir, par exemple, son arrêt du 29 avril 1999, Chassagnou/France, concernant le droit de chasse.

29 — Arrêt du 3 décembre 1998 (C-381/97, Rec. p. I-8153, point 26).

30 — Conclusions du 3 avril 2001 (C-228/99, arrêt du 8 novembre 2001, Rec. p. I-8401, p. I-8405), points 42 et suiv.

31 — Voir note 14, point 25 de l'arrêt.

aux autres mesures successives de réduction [...], à l'adoption des mesures qui figurent aux règlements».

48. Dans toutes les affaires où la Cour a été saisie parce qu'un État membre n'avait pas accordé de quota laitier ou un quota insuffisant, nous pouvons trouver deux questions auxquelles la Cour a répondu de manière différente.

49. La première question concerne les éleveurs laitiers qui disposent d'un plan de développement dans le cadre de la directive 72/159/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles [32]. Ainsi, la Cour a déterminé dans l'arrêt Duff e.a. [33] que le régime communautaire en matière de prélèvement supplémentaire «doit être interprété en ce sens qu'il n'impose pas aux États membres l'obligation d'octroyer une quantité spécifique de référence aux titulaires d'un plan de développement de la production laitière au titre de la directive 72/159». Après une discussion du principe de confiance légitime, la Cour conclut:

«21 Or, il convient de constater que ni la réglementation communautaire relative aux plans de développement, ni le contenu et l'objectif de ces plans, ni le contexte dans lequel les demandeurs au principal ont souscrit les plans de développement ne font apparaître que la Communauté a créé une situation permettant aux producteurs qui ont mis en œuvre un plan de développement de s'attendre légitimement à l'octroi d'une quantité spécifique de référence visée à l'article 3, point 1, premier tiret, du règlement n° 857/84 et d'être de ce fait déclarés partiellement exempts des restrictions imposées par le régime des prélèvements supplémentaires.

22 C'est ainsi que la Cour a considéré [...] que la réalisation d'un plan de développement de la production laitière, approuvé par les autorités nationales compétentes, ne confère pas à son titulaire le droit de produire la quantité de lait correspondant à l'objectif de ce plan, sans être soumis à d'éventuelles restrictions résultant de règles communautaires arrêtées postérieurement à l'approbation de ce plan en sorte que... les titulaires d'un plan de développement, même approuvé antérieurement à l'entrée en vigueur du régime, ne peuvent pas se prévaloir d'une quelconque confiance légitime tirée de la réalisation de leur plan pour s'opposer à d'éventuelles réductions de ces quantités de référence [...]

23 De surcroît, à l'époque où les demandeurs au principal ont souscrit leur plan de développement, dont la réalisation a débuté au plus tôt en 1981

32 — JO L 96, p. 1.

33 — Arrêt du 15 février 1996 (C-63/93, Rec. p. I-569, notamment points 17 et suiv.).

selon les réponses données à une question posée par la Cour lors de l'audience, ils ne pouvaient pas ignorer que le législateur communautaire s'était déjà, avant cette date, efforcé de maîtriser les excédents structurels du marché laitier par différentes mesures [...]»

50. La seconde question concerne les éleveurs, appelés agriculteurs SLOM, qui avaient participé au programme de non-commercialisation du lait [34]. Dans l'arrêt Mulder [35] notamment, la Cour a dit pour droit «qu'un tel opérateur, lorsqu'il a [...] été incité, par un acte de la Communauté, à suspendre la commercialisation pour une période limitée, dans l'intérêt général et contre paiement d'une prime, peut légitimement s'attendre à ne pas être soumis, à la fin de son engagement, à des restrictions qui l'affectent de manière spécifique en raison précisément du fait qu'il avait fait usage des possibilités offertes par la réglementation communautaire [...]. Contrairement aux affirmations de la Commission, une telle exclusion totale et permanente, pour toute la durée d'application de la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire, qui a pour effet d'empêcher les producteurs concernés de reprendre la commercialisation de lait à la fin de la période de cinq ans, n'était pas prévisible pour ces producteurs au moment où ils prenaient, temporairement, l'engagement de ne pas livrer de lait... Un tel effet porte donc atteinte à la confiance légitime que ces producteurs pouvaient avoir dans le caractère limité des effets du régime auquel ils se soumettaient».

51. Dans l'arrêt Duff e.a., précité, la Cour fait la comparaison entre les deux catégories d'éleveurs laitiers. Elle affirme «que la situation de ces deux catégories de producteurs n'est pas identique. À l'inverse de la catégorie de producteurs ayant pris un engagement de non-commercialisation, le législateur communautaire n'a imposé, aux titulaires d'un plan de développement, aucune restriction particulière du chef de l'application de leur plan. Dans l'hypothèse où l'État membre ne fait pas usage, comme en l'espèce, de la faculté conférée par l'article 3, point 1, premier tiret, du règlement n° 857/84, le titulaire d'un plan de développement est soumis aux mêmes restrictions que les autres producteurs. Dès lors, à l'inverse de la situation des producteurs totalement exclus de toute quantité de référence et, par là, de toute production laitière en raison de leur engagement au titre du règlement n° 1078/77, le maintien de la production laitière au niveau de celle de l'année de référence est garanti — comme à tous les producteurs — aux titulaires d'un plan de développement» [36].

Synthèse

52. Nous déduisons de la jurisprudence de la Cour que les quotas laitiers individuels

34 — À la suite du règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1).

35 — Arrêt du 28 avril 1988 (120/86, Rec. p. 2321, points 24 à 26).

36 — Point 24 de l'arrêt.

ne constituent pas des droits inviolables. La diminution de ces quotas est en soi licite. Sauf exception expressément prévue par une disposition communautaire, le transfert de terres emporte transfert du quota laitier attaché à ces terres. La réduction du quota à l'occasion du transfert de terres — de sorte qu'une partie du quota ne suit pas les terres — requiert donc une base juridique expresse.

53. Une mesure ayant pour effet de diminuer un quota laitier ne doit cependant pas porter atteinte à la substance même du droit existant. Cela signifie tout d'abord que l'exploitation laitière doit pouvoir subsister après la diminution. La continuité de l'exploitation doit être garantie. Ensuite, l'intéressé a droit, si nécessaire, à une compensation financière pour ses efforts.

54. De façon plus générale, la jurisprudence de la Cour reconnaît l'atteinte portée aux attentes légitimes de l'éleveur de bétail laitier. D'après l'arrêt Duff e.a., cette atteinte n'existe que si la substance même du quota laitier est touchée.

VI — Appréciation

55. Des observations ont été déposées devant la Cour au nom des requérants au principal, des défendeurs au principal (le ministre et l'Attorney General) et de la Commission. Les parties ont exposé leurs points de vue à l'audience de la Cour du 27 mars 2001.

56. La première question du juge de renvoi porte sur la compétence de l'État membre Irlande pour prendre la mesure de «clawback». Nous avons traité de cette question entre autres dans les points 27, 28 et 52 de nos conclusions. La deuxième question concerne la licéité de la mesure litigieuse (voir à cet égard, entre autres, les points 29 à 32 et 53 et 54). La troisième question est d'une tout autre nature, puisqu'elle ne porte pas sur le contenu de la mesure, mais sur la forme choisie (une communication ministérielle dans un quotidien national).

Sur la première question

Arguments des parties

57. Les requérants au principal sont d'avis que l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 ne permet pas de «clawback» ou de réduction comparable du quota laitier en cas de transfert d'une exploitation laitière. Une telle mesure se heurterait au principe fondamental selon lequel le quota laitier est attaché à une exploitation. Le

quota ne peut être transféré sans l'exploitation ni l'exploitation sans le quota. Le règlement ne connaît pas d'exception. L'article 7, paragraphe 1, dispose par ailleurs que le quota laitier est transféré «selon des modalités à déterminer par les États membres». Cet ajout ne concerne que les modalités du transfert concomitant du quota et de l'exploitation, mais ne prévoit pas la possibilité que le quota ne soit pas transféré avec l'exploitation.

58. Les requérants se réfèrent encore à la deuxième phrase de l'article 7, paragraphe 1. Celle-ci ne permettrait pas non plus aux États membres d'exclure une partie du quota laitier du transfert avec l'exploitation. L'évocation d'une partie du quota qui n'est pas transférée avec l'exploitation ne ferait que décrire une situation de fait. Les requérants font valoir que les termes du règlement n° 3950/92 s'écartent à cet égard substantiellement de l'article 7, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 857/84, qui a donné aux États membres la compétence d'ajouter une partie du quota laitier à la réserve nationale en cas de transfert d'une exploitation. Ils affirment qu'une compétence d'une portée aussi importante que le «clawback» doit être accordée de manière claire et explicite.

59. Les défendeurs au principal affirment que l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 exige qu'un producteur de lait transfère son quota laitier en même temps que son exploitation et avec elle. Cette disposition permet cependant aux États membres d'introduire un «clawback». Les défendeurs se réfèrent à cet égard notamment à la deuxième phrase de l'article 7, paragraphe 1. D'après cette phrase, il existe des circonstances dans lesquelles le quota laitier ne suit pas le transfert de l'exploitation. Si un «clawback» n'était pas autorisé, cette phrase n'aurait aucun sens. De surcroît, la première phrase de l'article 7, paragraphe 1, dispose que le quota laitier est transféré avec l'exploitation «selon des modalités à déterminer par les États membres».

60. En employant le terme «notamment», le treizième considérant du règlement n° 3950/92 indique que la réserve nationale peut être alimentée de différentes manières. D'après les défendeurs, la méthode linéaire de l'article 5 du règlement ne serait pas la seule.

61. Les défendeurs font encore remarquer que différents autres États membres connaissent aussi le «clawback». Ils citent la Belgique, le Danemark et la France. De plus, le gouvernement irlandais a notifié les European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 à la Commission sans que cela ait donné lieu à aucune remarque de la part de cette dernière.

62. La Commission se réfère au principe général de l'article 7, paragraphe 1, selon lequel le quota doit suivre l'exploitation laitière en cas de transfert. Ce principe a été confirmé par la jurisprudence de la Cour,

entre autres dans l'arrêt EARL de Kerlast [37]. L'article 7, paragraphe 1, dispose cependant aussi que les États membres déterminent les modalités du transfert du quota laitier «en tenant compte des surfaces utilisées pour la production laitière ou d'autres critères objectifs». De l'avis de la Commission, la deuxième phrase de l'article 7, paragraphe 1, disposant que la partie du quota laitier qui n'est pas transférée avec l'exploitation est ajoutée à la réserve nationale, implique nécessairement le droit des États membres d'introduire un «clawback». Sur ce point, la Commission rejoint les défendeurs au principal. Il appartient au juge national de vérifier l'objectivité des critères utilisés par le ministre de l'Agriculture. La Commission pour sa part les trouve suffisamment objectifs.

63. À l'audience, la Commission a encore affirmé que — contrairement à ce que prétendent les requérants — l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 aurait en substance la même signification que l'article 7, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 857/84, même si la formulation de ce dernier règlement était un peu plus claire.

Analyse

64. Nous constatons tout d'abord que, d'après la jurisprudence de la Cour, les quotas laitiers ne sont pas des droits inviolables, mais des avantages accordés dans le cadre de l'organisation commune des marchés. Le fait que le volume d'un tel quota peut varier chaque année le confirme. Nous nous référons entre autres à l'article 5 du règlement n° 3950/92, qui permet aux États membres de diminuer les quotas laitiers de façon linéaire. Dans les arrêts Irish Farmers Association e.a. et Demand [38], la Cour a en outre reconnu explicitement la compétence des États membres pour diminuer les quotas laitiers.

65. Nous soulignons également que la réduction du quota laitier a lieu à l'occasion du transfert d'une exploitation et qu'elle constitue dès lors une exception à la règle principale selon laquelle le quota laitier suit les terres.

66. Cela étant, la question se pose de savoir si l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 donne compétence pour procéder à un «clawback», tel qu'il est appliqué par les autorités irlandaises. Il s'agit alors de l'interprétation de l'article 7, paragraphe 1. Cette interprétation est effectivement au coeur de la divergence de vues entre les parties au principal.

67. L'essence de l'article 7, paragraphe 1, se trouve dans la première partie de la première phrase. Le quota laitier suit

37 — Voir point 39 des présentes conclusions.

38 — Voir point 37 des présentes conclusions.

l'exploitation en cas de transfert. Le producteur laitier ne peut choisir de garder le quota, en tout ou en partie, ou de le céder à un tiers. Cette constatation est d'ailleurs conforme à l'arrêt EARL de Kerlast [39]. Le producteur ne peut se prévaloir d'une dérogation prévue par le droit communautaire.

68. Les modalités du transfert du quota laitier sont déterminées par les États membres, conformément à l'article 7, paragraphe 1, première phrase, in fine. Il s'agit en premier lieu des conditions auxquelles est subordonné le transfert de quotas. Le transfert peut par exemple être soumis à une autorisation administrative et la procédure de transfert peut également être réglementée.

69. Les États membres tiennent compte «des surfaces utilisées pour la production laitière ou d'autres critères objectifs». Il nous semble que ces termes visent en premier lieu la situation d'une exploitation qui n'est pas transférée en entier, mais seulement en partie. L'État membre doit alors déterminer la fraction du quota laitier à laquelle le transfert se rapporte. En général, elle sera proportionnelle à la surface transférée, mais l'État membre peut aussi choisir d'autres critères (objectifs). Cela peut être opportun si toutes les terres ne se prêtent pas de façon égale à l'élevage du bétail laitier ou en cas d'exploitation mixte si ce ne sont pas toujours les mêmes terres qui sont affectées à cet élevage. Le règlement laisse à cet égard une importante marge d'appréciation à l'État membre. Les critères doivent cependant être dans l'intérêt général et ils doivent plus spécifiquement être susceptibles de contribuer aux objectifs de la réglementation communautaire en matière de prélèvement supplémentaire.

70. La question soulevée en l'espèce est cependant d'une nature plus spécifique: l'État membre peut-il également imposer, en cas de transfert d'une exploitation entière, qu'une partie du quota ne soit *pas* transférée. Dans un tel cas, il est dérogé au principe selon lequel le quota laitier suit les terres, ce qui, aux termes de la jurisprudence de la Cour, nécessite une base légale communautaire explicite. L'article 7, paragraphe 1, première phrase, n'est pas clair à cet égard. Aussi faut-il déduire la compétence de l'État membre de la deuxième phrase de l'article 7, paragraphe 1, lue en combinaison avec celle qui la précède.

71. La deuxième phrase de l'article 7, paragraphe 1, prévoit la possibilité, en cas de transfert au sens de la première phrase, qu'une partie du quota ne suive pas l'exploitation. Cette partie est alors ajoutée à la réserve nationale. Les États membres déterminent, en fonction des critères visés dans la première phrase, les cas dans lesquels une partie du quota est exclue du transfert. La première phrase leur donne à cet égard une large marge d'appréciation. Nous estimons

39 — Voir point 39 des présentes conclusions.

dès lors que le règlement constitue une base légale expresse suffisante pour un «claw-back».

72. Ce point de vue est corroboré par l'article 7 du règlement n° 857/84, qui permettait aux États membres d'imposer, en cas de transfert d'une exploitation, qu'une partie du quota laitier soit ajoutée à la réserve nationale. Le règlement n° 3950/92 en a certes modifié la rédaction, mais il n'apparaît nulle part que le législateur communautaire ait voulu modifier la substance de la réglementation sur ce point.

73. Enfin, nous rappelons la relation qu'il y a entre le «clawback» et le droit à la propriété d'un quota laitier. Nous pouvons nous limiter à notre constatation antérieure que la Cour admet la diminution d'un quota individuel, dès lors que le droit de produire du lait n'est pas atteint dans sa substance. Nous débattrons dans le cadre de la dernière question du point de savoir si nous avons affaire à une telle atteinte en l'espèce.

74. Au vu de ce qui précède, nous suggérons à la Cour de répondre à la première question du juge de renvoi que «[l]'[a]rticle 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle, en cas de transfert d'une exploitation laitière, une partie du quota laitier attaché à cette exploitation n'est pas transférée avec celle-ci, mais ajoutée à la réserve nationale».

Sur la deuxième question

Arguments des parties

75. Les requérants affirment que toute compétence éventuelle d'application d'un «clawback» est soumise aux principes fondamentaux du droit communautaire. D'après eux, la jurisprudence de la Cour inclut dans ces derniers le principe de sécurité juridique. Il se réfèrent aux conclusions de l'avocat général Cosmas dans l'affaire Duff e.a. [40] et au point 17 de l'arrêt Commission/Italie [41]:

«Or, selon une jurisprudence constante [...], les principes de sécurité juridique et de protection des particuliers exigent que, dans les domaines couverts par le droit communautaire, les règles nationales soient formulées de manière non équivoque permettant aux personnes concernées de connaître leurs droits et obligations d'une manière claire et précise et aux juridictions nationales d'en assurer le respect.»

40 — Cité à la note 33.
41 — Arrêt du 9 février 1994 (C-119/92, Rec. p. I-393).

76. Les défendeurs reconnaissent que les mesures nationales prises en application d'un règlement communautaire sont soumises aux principes fondamentaux du droit communautaire. La procédure d'adoption des mesures nationales suit cependant le droit national de l'État membre. Ils renvoient à cet égard à l'arrêt Eridania et Società italiana per l'industria degli zuccheri [42].

77. La Commission se réfère à plusieurs arrêts de la Cour. Elle cite les arrêts Belgocodex [43], Wachauf [44] et Klensch e.a. [45]. Elle en déduit que, lors de l'adoption de mesures d'application du droit communautaire, les États membres sont liés par les principes de droit reconnus par le droit communautaire, dont le principe de sécurité juridique.

Analyse

78. Le juge de renvoi pose la question de savoir si le «clawback» doit répondre à des principes de droit communautaire, tels que le principe de sécurité juridique. La jurisprudence de la Cour permet aisément de répondre à cette question. Toute mesure prise par un État membre en vue de répondre à une obligation communautaire doit être conforme aux principes généraux reconnus par le droit communautaire. Nous renvoyons à cet égard aux arrêts cités par la Commission dans ses observations.

79. Il nous semble cependant que la Cour ne saurait se contenter d'une réponse aussi limitée. Cela procède également de notre traitement de la première question du juge de renvoi. La Cour devra préciser à quelles conditions il est satisfait à ces principes généraux du droit. Il appartiendra alors au juge national de déterminer si les mesures de «clawback» prises en l'espèce — les communications n°s 266/19 et 266/20 — sont conformes aux exigences du droit communautaire.

80. Les mesures irlandaises peuvent avoir des conséquences considérables pour les producteurs concernés. Elles prévoient en effet une réduction de 20 % du quota laitier. Cette réduction peut être appliquée à chaque nouvelle transaction relative aux terres, même si ces transactions se succèdent dans un laps de temps limité. Nous nous référons à titre d'exemple au quatrième requérant, Duncan. Il affirme que son intention était de donner les terres en location d'abord et de les vendre ensuite, ce qui aurait entraîné une double application du «clawback». Cette conséquence l'a fait renoncer à ses plans.

81. Au point 29, nous affirmions que les interventions des pouvoirs publics, telles qu'en l'espèce, doivent être conformes au

42 — Arrêt du 27 septembre 1979 (230/78, Rec. p. 2749, point 34), ainsi que les conclusions de l'avocat général Warner.

43 — Cité à la note 29.

44 — Cité à la note 26.

45 — Arrêt du 25 novembre 1986 (201/85 et 202/85, Rec. p. 3477).

principe de sécurité juridique. Même s'il est acquis que les pouvoirs publics sont légalement compétents pour intervenir, cela ne préjuge en rien de la question de savoir dans quelle mesure et sous quelles conditions une intervention est acceptable. Le régime du prélèvement supplémentaire est un régime stable, excluant en principe les variations par trop importantes des quotas laitiers individuels.

82. Toujours au point 29, nous formulions la règle de principe qu'une intervention devra remplir d'autant plus de conditions qu'elle affecte un quota laitier plus lourdement. Il conviendra donc de faire appel à l'idée de la proportionnalité. Le degré auquel la confiance légitime du producteur a été respectée est déterminant à cet égard.

83. La jurisprudence de la Cour fournit quelques repères en vue d'apprécier cette proportionnalité. Tout d'abord, la Cour a accepté des réductions généralisées de 4,5 % et de 4,74 % [46]. De telles réductions sont, à notre sens, inhérentes au régime du prélèvement supplémentaire, dans lequel le volume du quota laitier individuel varie annuellement. N'étant pas susceptibles de porter atteinte à la confiance légitime de l'éleveur de bétail laitier, elles peuvent être acceptées. Ensuite, une réduction ne doit pas porter atteinte à la substance du quota laitier. Si la gestion est normale, la continuité de l'exploitation doit être garantie et l'intéressé doit le cas échéant recevoir une compensation financière pour ses efforts.

84. La jurisprudence ne fournit cependant pas d'explications suffisantes pour toutes les modalités de «clawback». Pour une réduction de 20 %, comme dans la présente affaire, qui peut de surcroît être appliquée plusieurs fois de suite, la seule chose certaine est qu'elle n'est pas inhérente au prélèvement supplémentaire. Il va de soi au demeurant qu'une telle réduction comporte certains risques pour la continuité de l'exploitation et qu'elle a un impact sur la position financière de l'intéressé. Une telle mesure ne conduit cependant pas nécessairement — en cas de gestion normale pour une exploitation laitière — à mettre en péril la continuité de la production laitière.

85. Partant, une telle mesure n'est pas nécessairement illicite pour violation des attentes légitimes des producteurs. Étant donné qu'avec les quotas laitiers le législateur a institué un droit artificiel et temporaire de produire un certain volume de lait, qui peut de surcroît varier annuellement, une réduction de 20 % peut dans certaines circonstances satisfaire aux exigences de la sécurité juridique. La conformité d'une mesure concrète à ces exigences dépend des limitations et conditions liées à cette mesure.

86. Une réduction dépassant les marges inhérentes au régime du prélèvement sup-

46 — Voir point 37 de nos conclusions.

plémentaire peut dans certaines circonstances satisfaire au principe de sécurité juridique. Nous estimons que, pour apprécier le caractère acceptable de la mesure, il faut tenir compte des limitations et conditions suivantes:

— Le volume maximal de la réduction. Celle-ci peut-elle, du fait de son impact, mettre en péril la continuité de l'exploitation, notamment lorsqu'elle est susceptible d'être appliquée plusieurs fois de suite, comme c'est le cas des mesures irlandaises?

— La limitation du champ d'application de la mesure. Celle-ci frappe-t-elle tous les producteurs laitiers ou seulement une fraction d'entre eux? À titre d'exemple, nous prendrons la présente affaire. Les communications irlandaises n° 266/19 et n° 266/20 ne s'appliquent aux producteurs qu'à l'occasion de l'aliénation de (tout ou partie de) leur exploitation. C'est un moment où le producteur fait des choix fondamentaux concernant la continuité de l'exploitation et où il pèse les différents risques. Dans une telle situation, une réduction plus importante peut être acceptable.

— La prévisibilité de la mesure. Une mesure imprévisible peut porter atteinte aux attentes légitimes. Le régime du prélèvement supplémentaire est devenu tellement stable qu'un producteur de lait ne doit pas être confronté à l'improviste à des variations d'une ampleur telle qu'il ne pouvait raisonnablement en tenir compte dans la gestion de son entreprise ou lors de l'adoption de la décision concernant le transfert de son exploitation.

— La célérité de l'introduction de la mesure. Donne-t-on aux titulaires du droit l'occasion de s'adapter à la situation nouvelle, par exemple moyennant un délai d'introduction important ou un délai transitoire dans certains cas? Il peut d'ailleurs y avoir de bonnes raisons de ne pas prévoir de délai transitoire ou d'introduction, par exemple pour prévenir la spéculation.

— L'existence de mesures qui limitent les conséquences de la réduction. Nous pouvons notamment songer à des aides financières aux intéressés, mais aussi à une clause de rigueur pour des cas particuliers.

— L'objectif poursuivi par la mesure. Celle-ci a-t-elle été prise dans l'intérêt général et plus particulièrement dans l'intérêt de la politique agricole commune? Vu la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour

alimenter la réserve nationale et pour l'utilisation de celle-ci en faveur de certains (groupes d') éleveurs de bétail laitier, ce critère ne jouera pas en pratique un grand rôle dans l'appréciation de la mesure.

87. Il appartient au juge national d'apprécier toute mesure concrète par rapport à ces critères. À titre d'illustration — et peut-être aussi comme repère supplémentaire pour le juge national — il nous paraît néanmoins utile d'évoquer les conséquences possibles de l'appréciation de la mesure irlandaise en litige au principal. Le volume de la réduction est important, d'autant plus qu'elle peut être appliquée plusieurs fois de suite. La catégorie des personnes visées est par contre restreinte. De plus, elles sont touchées par la mesure à un moment (celui du transfert de tout ou partie de l'exploitation) où une décision sur la continuation de l'exploitation est à l'ordre du jour. Les producteurs de lait concernés peuvent en général intégrer de la réduction dans le processus d'adoption de leur décision. Mais ce n'est pas toujours le cas. Il arrive que la rapidité de l'introduction d'une mesure ou d'autres circonstances privent le producteur de toute possibilité de choix. Les premier et troisième requérants invoquent par exemple leur mauvaise santé. Tout bien considéré, nous pouvons retenir la conclusion suivante: le «clawback» de 20 % satisfait au principe de sécurité juridique s'il est accompagné de mesures visant à compenser les déséquilibres qu'il induit. Il s'agit de l'application itérative de la réduction à un quota déterminé et des producteurs de lait qui ne sont manifestement pas libres de décider s'ils entendent aliéner leur exploitation en tout ou en partie.

Sur la troisième question

Arguments des parties

88. Les requérants font valoir que l'adoption de la règle du «clawback» par voie de communication administrative dans un journal national ne satisfait pas à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92. De plus, les principes de sécurité juridique et de légalité seraient violés. En se référant aux conclusions de l'avocat général Cosmas dans l'affaire Duff e.a.[47], ils affirment entre autres que cette procédure manque de clarté pour les particuliers. Ces derniers ne seraient pas en mesure de déterminer avec un degré de certitude raisonnable quelles sont les implications juridiques précises de la communication dans le journal.

89. Les défendeurs font valoir que les compétences du ministre se fondent explicitement sur un texte ayant rang de loi. Les intéressés ne subissent aucun désavantage du fait de la publication dans un journal national. La solution alternative, à savoir la publication au journal officiel qui n'est pas lu par le grand public, n'aurait pas permis de porter la mesure à la connaissance des intéressés. La procédure en question a été validée au regard du droit irlandais par la High Court of Ireland. Enfin, les défen-

47 — Citées à la note 33.

deurs font valoir la nécessité de mettre en place un système permettant d'adopter des mesures rapides et souples.

Analyse

90. La Commission fait valoir que, aux termes de la jurisprudence de la Cour, la transposition des directives doit être assurée par la voie d'instruments juridiquement contraignants, au contenu suffisamment clair et déterminé. Les circulaires administratives ne conviennent pas à cette fin. Il en va de même pour les mesures de mise en œuvre de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92. La Commission affirme en outre que les mesures de mise en œuvre de l'article 7, paragraphe 1, n'ont pas pour objet de régler les relations des citoyens entre eux, mais seulement entre le citoyen et l'État membre. Une simple communication peut donc suffire, pour autant qu'elle soit contraignante et qu'elle satisfasse aux exigences de précision et de clarté.

91. Quant au mode de publication, la Commission se réfère également à la jurisprudence relative à la transposition des directives. Une mesure d'exécution doit recevoir une publicité suffisante, de sorte que les intéressés puissent facilement connaître leurs droits et obligations. Le respect de ces exigences dépend en l'espèce de la diffusion et du nombre de lecteurs du journal concerné (l'Irish Farmers Journal). La Commission estime qu'il appartient au juge national d'en juger.

92. Les parties au principal et la Commission s'accordent à dire que les mesures en cause doivent être contraignantes et conformes aux exigences de clarté et de sécurité juridique. Nous sommes d'accord. La Cour doit répondre à la question de savoir si, dans ces limites, la publication d'une communication administrative dans la presse nationale peut suffire. À notre sens, cette question comporte deux volets. Il faut tout d'abord voir si, en tant qu'instrument, la «communication» satisfait aux critères évoqués. Ensuite, il convient de vérifier si le choix d'une publication dans un journal national tient compte de façon satisfaisante de la sécurité juridique des intéressés.

93. Pour commencer, nous rappelons que, d'après une jurisprudence constante de la Cour, de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité CE. À la différence de ce que semblent suggérer les observations de la Commission, cette jurisprudence ne concerne pas uniquement la transposition des directives, mais aussi d'autres obligations qui découlent du traité. À titre d'exemple, nous renvoyons à l'arrêt Commission/Belgique [48], dans lequel était en

48 — Arrêt du 8 juillet 1999 (C-203/98, Rec. p. I-4899).

cause une infraction aux articles 6 et 52 du traité CE (devenus, après modification, articles 12 CE et 43 CE).

94. À notre sens, dans un cas comme celui de l'espèce, il ne s'agit pas d'une simple pratique administrative. Au contraire, nous estimons que la communication relative au «clawback» constitue une forme admise par le droit communautaire de réglementation déléguée. Un texte national, en l'espèce les European Communities (Milk Quota) Regulations 1995, a délégué au ministre de l'Agriculture la compétence d'adopter des règles détaillées sur la partie du quota laitier qui ne suit pas l'exploitation en cas de transfert. Le ministre a alors fait usage de cette compétence pour adopter une «communication» ou un «avis administratif» comme le nomme le juge de renvoi. Malgré la terminologie utilisée, nous pensons que l'exercice de cette compétence ne ressortit pas à une simple pratique administrative, comparable aux circulaires ou d'autres textes de «soft law». Au contraire, le ministre a bien fait usage de la compétence qui lui a été reconnue pour adopter une décision contraignante ayant la même portée qu'un arrêté ou un décret ministériel.

95. Aussi arrivons-nous sur ce point à la conclusion suivante. Dès lors qu'une mesure nationale fixant la fraction du quota laitier qui n'est pas transférée avec les terres emprunte la forme d'une décision contraignante régulièrement prise par une autorité nationale compétente, le principe de sécurité juridique est respecté. Le fait que cette décision soit qualifiée, dans le contexte national, de «communication» ou d'«avis administratif» est dépourvu de pertinence.

96. La deuxième partie de la question déférée par le juge national concerne les modalités de publication de la mesure. Comme la Commission l'affirme, le critère déterminant est de savoir si la mesure a fait l'objet d'une publicité telle que les intéressés puissent facilement connaître leurs droits et leurs obligations.

97. Le droit communautaire n'exige pas qu'une mesure soit publiée dans un journal officiel. Parfois, d'autres formes de publicité sont aussi efficaces ou même plus. Nous pensons par exemple à la publication électronique sur un site web de l'autorité publique. À notre sens, la publication d'une mesure de mise en œuvre d'une réglementation communautaire doit satisfaire à deux exigences. En premier lieu, comme l'indique également la Commission, elle doit avoir lieu dans un média largement diffusé parmi les intéressés. Ensuite, nous estimons que la mesure doit aussi être portée à l'attention des intéressés de façon effective. Dans le cas d'un journal, ce critère est rempli de manière satisfaisante lorsque la publication a lieu dans une partie bien en vue du journal ou lorsque les intéressés peuvent raisonnablement s'attendre à cette publication, par exemple parce que de telles publications ont lieu avec une certaine régularité.

VII — Conclusions

98. Sur la base des considérations qui précèdent, nous suggérons que la Cour réponde comme suit aux questions préjudicielles de la High Court of Ireland:

«Concernant la première question: L'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle, en cas de transfert d'une exploitation laitière, une partie du quota laitier attaché à cette exploitation n'est pas transférée avec celle-ci, mais ajoutée à la réserve nationale.

Concernant la deuxième question: Lorsqu'elle est adoptée par un État membre en vue de l'exécution d'une obligation communautaire, une mesure telle que celle visée dans la réponse à la première question est soumise aux principes généraux reconnus par le droit communautaire. Lorsqu'une telle mesure de réduction dépasse les marges inhérentes au régime du prélèvement supplémentaire, elle peut néanmoins dans certaines circonstances satisfaire à l'exigence de sécurité juridique. Le respect de cette exigence par la mesure dépend des limitations et conditions dont elle est accompagnée et qui concernent: le volume maximal de la réduction, la limitation du champ d'application de la mesure, sa prévisibilité, la célérité de son introduction, l'existence de mesures d'accompagnement, ainsi que l'objectif poursuivi.

Concernant la troisième question: Une mesure nationale telle que celle visée dans la réponse à la première question doit emprunter la forme d'une décision contraignante régulièrement prise par une autorité nationale compétente. La dénomination de cette mesure en droit national est sans importance à cet égard. Il n'est pas requis que la mesure soit publiée dans un journal officiel, dès lors que la publication a lieu dans un média largement diffusé parmi les intéressés et que la mesure est portée à leur attention de façon effective.»