CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 16 janvier 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans cette affaire, le Finanzgericht München (Allemagne) a saisi la Cour de deux questions concernant la validité du règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil, du 16 mars 1987 (JO L 78, p. 5), relatif à la suspension temporaire d'une partie des quantités de référence visées à l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13).

2. En vue de modérer l'excédent de production, l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 775/87 comporte les dispositions suivantes dans ses trois premiers alinéas:

« A partir de la quatrième période de douze mois d'application du régime de prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68, il est suspendu une proportion uniforme de chaque quantité de référence visée à l'article 5 quater, paragraphe 1, dudit règlement.

Cette proportion est fixée de manière à ce que la somme des quantités suspendues soit égale à 4 %, pour la quatrième période, et à 5,5 %, pour la cinquième période, de la quantité globale garantie de chaque État membre, établie à l'article 5 quater, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 804/68, pour la troisième période de douze mois.

Toutefois, les États membres sont autorisés à suspendre dès la quatrième période les quantités prévues pour la cinquième période. »

L'effet de cette suspension, énoncé à l'article 1er, paragraphe 2, était de soumettre au prélèvement supplémentaire toute quantité de lait ou d'équivalent lait livrée ou produite au cours de chacune des périodes de douze mois en question, dépassant les quantités ainsi réduites. L'article 2, paragraphe 1, prévoit une indemnité, fixée à 10 écus par 100 kg, qui doit être accordée pour les quantités suspendues. L'article 2, paragraphe 2, autorise les États membres à contribuer au financement de l'action en augmentant l'indemnité pour les quantités suspendues au cours de la quatrième période de douze mois, jusqu'à un maximum de 12,5 écus par 100 kg.

3. M. Hierl, le requérant au principal, gère une exploitation mixte, dont environ la moitié consiste en pâturages utilisés principalement pour du bétail laitier. M. Hierl bénéficiait d'une quantité de référence (ou « quota ») de 17 000 kg, réduite le 16 juin 1987 à 16 490 kg à compter du 1er avril 1987. Cette réduction a été effectuée en application de l'article 5 quater, paragraphe 3, deuxième et troisième alinéas, du règle-

* Langue originale: l'anglais.

ment n° 804/68, tel qu'il a été modifié par le règlement (CEE) n° 1335/86 du Conseil, du 6 mai 1986 (JO L 119, p. 19). Simultanément, une quantité de 935 kg, c'est-à-dire 5,5 % du quota d'origine, a été provisoirement suspendue, là encore avec effet au 1er avril 1987, en application du règlement n° 775/87; le litige porte sur la suspension de cette dernière quantité.

4. Le Finanzgericht éprouve des doutes quant à la validité de la disposition sur laquelle était fondée cette suspension. Il fait observer en premier lieu que, conformément à l'article 39, paragraphe 2, du traité, il convient de tenir compte, dans l'élaboration de la politique agricole commune, du « caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles » ainsi que de la « nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns ». Selon le Finanzgericht, l'un des éléments du caractère particulier de l'activité agricole est que, surtout dans le cas de la production laitière, l'activité agricole est traditionnellement exercée dans des exploitations familiales, dont la production de fourrage est souvent utilisée pour l'élevage du bétail. Il fait valoir que de telles exploitations ont besoin de plus de protection que les producteurs agricoles exerçant à l'échelle industrielle et que les dispositions relatives à la suspension de quantités de référence ne répondent pas à ce besoin de protection. Le Finanzgericht estime, en outre, qu'un retrait uniforme de 5,5 % sur chaque quota est contraire au principe d'égalité de traitement.

5. En conséquence, le Finanzgericht München a saisi la Cour des deux questions suivantes:

« 1) L'article 1er, paragraphe 1, premier à troisième alinéas, du règlement (CEE) n° 775/87 du 16 mars 1987 est-il invalide, en raison d'une violation de l'article 39 du traité CEE et du principe d'égalité du droit communautaire, du fait qu'il prescrit, pour la suspension des quantités de référence, indistinctement le même pourcentage de réduction, sans tenir compte de l'importance de la quantité de référence existant dans chaque cas?

2) En cas de réponse affirmative à la question 1:

ladite disposition est-elle invalide dans son ensemble ou seulement dans la mesure où elle frappe les producteurs de lait ayant une quantité de référence déterminée — le cas échéant laquelle? »

Conformité aux objectifs de la politique agricole commune

6. Nous examinerons tout d'abord la question de savoir si la disposition litigieuse est conforme aux objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité. Il convient de souligner d'emblée, toutefois, qu'il résulte clairement de la jurisprudence de la Cour que le but du règlement n° 775/87, tel qu'il est décrit dans le premier considérant, qui est d'atteindre un équilibre raisonnable entre l'offre et la demande, est un but légitime dans le contexte de la politique agricole commune: voir les arrêts Erpelding, point 26 (84/87, Rec. 1988, p. 2647), et Fedesa, points 26 et 27 (C-331/88, Rec. 1990, p. I-4023). De

même, personne n'a dit que la mesure en cause n'est pas proportionnée à la recherche de cet objectif.

7. Comme la garantie d'un niveau de vie équitable pour la population agricole fait également partie des buts énoncés à l'article 39 du traité, le fait d'alléger le fardeau du petit exploitant peut également constituer un objectif légitime de cette politique. Toutefois, on ne saurait reprocher au règlement d'avoir omis de prévoir spécifiquement des dispositions à cette fin. Comme le souligne la Commission, il y a en fait d'autres dispositions de la réglementation des quotas laitiers qui permettent aux États membres d'accorder à titre spécifique un traitement plus favorable aux petits producteurs: voir l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 132, p. 11), qui permet aux États membres de tenir compte, dans les calculs du montant des quotas, du niveau des livraisons de certaines catégories de personnes; voir également l'article 3, sous b), du 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 (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), introduit par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3880/89 du Conseil, du 11 décembre 1989 (JO L 378, p. 3), qui permet d'accorder des quotas supplémentaires ou spéciaux à des producteurs dont les quotas individuels ne dépassent pas 60 000 kg. Même si toutes les dispositions du droit communautaire doivent tendre à la réalisation d'un objectif de la Communauté, il est clair qu'on ne peut exiger que chaque disposition serve tous les buts de la Communauté, et il est fréquent, en tout cas, que certains d'entre eux ne puissent être réalisés simultanément: voir les arrêts Ludwigshafener Walzmühle/Conseil et Commission, point 41 (197/80 à 200/80, 243/80, 245/80 et 247/80, Rec. 1981, p. 3211), et Espagne/Conseil, point 10 (203/86, Rec. 1988, p. 4563).

8. Enfin, le Finanzgericht invoque l'arrêt Denkavit (139/77, Rec. 1978, p. 1317), à l'appui de sa thèse selon laquelle les exploitations qui produisent leur propre fourrage méritent une protection particulière; or, il est clair qu'une telle thèse ne saurait être déduite de cette affaire. Comme le fait observer le gouvernement danois, dans l'affaire 139/77, Denkavit, les mesures nationales en cause visaient à dédommager les fermiers allemands pour la réévaluation du DM. En conséquence, la distinction entre les fermiers qui produisaient leur propre fourrage et les producteurs industriels qui pouvaient l'importer de l'étranger était importante pour savoir si une mesure qui accordait un traitement plus favorable à la première catégorie pouvait être considérée comme discriminatoire: voir le point 17 de l'arrêt. Nous concluons que la disposition litigieuse est compatible avec les objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité.

Égalité de traitement

9. On doit ensuite se demander si la disposition litigieuse est contraire au principe de l'égalité de traitement. Non seulement il s'agit là d'un principe général de droit, mais également d'un principe consacré, en ce

qui concerne l'organisation commune des marchés agricoles, par l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa du traité, dont la teneur est la suivante:

« Elle (l'organisation commune) doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté. »

Conformément à la jurisprudence de la Cour, une discrimination peut consister dans le traitement identique de situations différentes aussi bien que dans le traitement différent de situations similaires: voir, par exemple, les arrêts Italie/Commission (13/63, Rec. 1963, p. 165, 178) et Wagner, point 18 (8/82, Rec. 1983, p. 371). Le Finanzgericht laisse entendre que la suspension uniforme de 5,5 % de chaque quota constitue une discrimination contre les petits producteurs, du fait qu'ils sont traités de la même manière que les grands producteurs. Le Finanzgericht fait valoir notamment que les petits producteurs éprouvent plus de difficultés que les producteurs plus importants à s'adapter à la nécessité de réduire leur production. Par exemple, un grand producteur peut réduire ses coûts en achetant moins de fourrage importé, alors qu'il est plus vraisemblable qu'un petit producteur produise lui-même son propre fourrage. De même, un fermier important a plus de chances de pouvoir compenser une réduction de sa production de lait en passant à la production d'autres produits. Ce point de vue est appuyé par le gouvernement grec qui a suggéré, dans ses observations écrites et lors de l'audience, que la disposition litigieuse ne tient pas compte de la situation particulièrement difficile des petits fermiers.

10. Il convient de remarquer qu'aucune preuve concrète n'a été apportée à l'appui de la thèse selon laquelle la mesure litigieuse a un effet relativement plus grand sur les petits producteurs et cette théorie a été contestée à la fois par la Commission et par le gouvernement danois dans leurs observations écrites, et lors de l'audience par la Commission. Comme le soulignent la Commission et le gouvernement danois, cette thèse n'a rien d'évident, puisque les grands producteurs doivent supporter une charge de coûts fixes plus importante et qu'il leur est donc plus difficile de réduire leur production. Qui plus est, comme l'a laissé entendre le Conseil dans ses observations écrites, on peut très bien concevoir que l'indemnité prévue à l'article 2 du règlement n° 775/87 compense entièrement toute perte de bénéfice.

11. Quoi qu'il en soit, toutefois, une mesure qui affecte différemment des producteurs, en fonction de la nature particulière de leur production ou de conditions locales, ne doit pas forcément être considérée comme discriminatoire aux fins de l'article 40, paragraphe 3, si la mesure est fondée sur des critères objectifs et vise à satisfaire aux besoins de l'organisation commune du marché: voir l'arrêt Bozzetti, point 34 (179/84, Rec. 1985, p. 2301). En fait, il peut être impossible d'assurer que les effets d'une mesure générale sont absolument identiques pour toutes les catégories de producteurs; dans de telles circonstances, il suffira que les moyens choisis soient objectivement justifiés et correspondent à leur objectif, dès lors que cet objectif relève de la politique agricole commune: voir le point 30 de l'arrêt Erpelding, 84/87, précité (point 6).

12. Ainsi, à première vue, avec un pourcentage de suspension uniforme, il y a égalité de traitement entre les producteurs. Pour établir une discrimination contraire à l'article 40, paragraphe 3, du traité, il faudrait montrer non seulement qu'une telle mesure a produit des effets différents sur diverses catégories de producteurs, mais également que le même objectif pouvait être atteint d'une manière moins discriminatoire. Le gouvernement grec estime qu'il aurait été possible d'exempter les petits producteurs de la suspension de quota ou, à tout le moins, de prévoir à leur égard une réduction proportionnelle plus faible. Il est toutefois clair que de tels choix auraient augmenté la proportion de la charge supportée par les producteurs plus importants. Il n'est pas du tout évident que l'une ou l'autre de ces possibilités ait constitué un moyen satisfaisant d'obtenir la réduction globale nécessaire ou même qu'elle n'ait pas représenté une discrimination contre les producteurs importants.

13. Il convient enfin de noter que le législateur communautaire bénéficie d'une certaine marge d'appréciation dans l'adoption de mesures dans le secteur agricole, marge qui correspond à ses responsabilités politiques en ce domaine: voir le point 30 de l'arrêt Bozzetti, précité (point 11), et l'arrêt Wuidart, point 14 (C-267/88 à C-285/88, Rec. 1990, p. I-435). Il est vrai que ce dernier arrêt ne devrait pas, à notre avis, être considéré comme impliquant que des mesures, qui étaient de prime abord discriminatoires, pourraient être justifiées par le large pouvoir d'appréciation du législateur, et il convient de noter que le passage de l'arrêt Schräder (265/87, Rec. 1989, p. 2237) cité dans cet arrêt visait la question de la proportionnalité et non celle de la discrimination. Toutefois, il n'est pas nécessaire de se fonder sur la large marge d'appréciation du législateur pour justifier la mesure en cause dans la présente procédure, mesure qui n'est pas discriminatoire à première vue et où, en toute hypothèse, on n'a pas démontré qu'elle est dépourvue de justification objective.

14. C'est pourquoi il convient, à notre avis, de répondre par la négative à la première question déférée par le Finanzgericht. Il n'y a donc pas lieu de répondre à la seconde question.

Conclusion

15. Nous estimons en conséquence que la Cour devrait répondre aux questions qui lui ont été déférées par le Finanzgericht München dans les termes suivants:

« L'examen des questions déférées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 775/87, du 16 mars 1987. »