CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CLAUS GULMANN

présentées le 14 septembre 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans cette procédure en manquement, la Commission cherche principalement à faire constater que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations, que lui impose le droit communautaire, de garantir que les Milk Marketing Boards n'étendent pas leur droit exclusif d'acheter le lait des producteurs laitiers au-delà des limites fixées à cet égard à l'article 25, paragraphe 1, du 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 [1].

La question fondamentale en l'espèce est de savoir si le droit exclusif d'achat des Milk Marketing Boards porte, outre sur le lait entier, également sur le lait écrémé et demi-écrémé, c'est-à-dire le lait dont on a supprimé une partie plus ou moins grande des matières grasses contenues dans le lait cru.

Des affaires antérieures ont familiarisé la Cour avec le régime en question et ses rapports avec le droit communautaire. Le plus important de ces précédents est l'affaire Cricket St Thomas, dans laquelle la Cour a rendu son arrêt le 27 mars 1990 [2]. Aux fins de la présente affaire, il suffit de rappeler ce qui suit en ce qui concerne les éléments de fait et de droit qui sont à la base des conclusions de la Commission.

2. Les Milk Marketing Boards (ci-après « MMB ») sont des organisations de producteurs de lait. Il y a une de ces organisations pour l'Angleterre et le pays de Galles, trois portant sur différentes régions de production en Écosse et une pour l'Irlande du Nord. Elles ont été créées dans les années 30, à l'exception de celle d'Irlande du Nord qui ne l'a été qu'en 1955.

Ces organisations ont un fondement légal. Leur création présuppose l'adhésion d'un nombre suffisant de producteurs de lait. Leurs règles de fonctionnement sont fixées dans un cadre légal sous la forme de statuts dits « Milk Marketing Schemes ». L'adoption de ces statuts et leur modification sont soumises à l'approbation du Parlement. Le

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 148, p. 13.

2 — C-372/88, Rec. p. 1345. La Cour a en outre pris position sur différents aspects de ce système dans les arrêts Commission/Royaume-Uni (23/84, Rec. 1986, p. 3581) et Royaume-Uni/Commission (347/85, Rec. 1988, p. 1749).

but des MMB est d'améliorer la position des producteurs dans leurs négociations avec les acheteurs et, surtout, d'assurer aux producteurs les meilleurs prix possibles pour leur lait.

Les producteurs sont en principe tenus de livrer leur lait aux MMB. Ceux-ci sont tenus en contrepartie d'acheter le lait des producteurs. L'un des aspects importants du fonctionnement des MMB est que le lait qu'ils achètent est revendu à des prix différents selon l'utilisation du lait. Cette différenciation du prix de revente constitue un élément décisif pour la compréhension de la présente espèce. Les prix de revente sont fixés sur la base de négociations entre le MMB concerné et les acheteurs, qui se déroulent au sein d'un « Joint Committee ». Il est établi que les prix de revente sont plus élevés pour le lait destiné à la consommation directe que pour le lait destiné à être transformé en d'autres produits tels que, par exemple, du fromage ou du beurre. Les MMB paient aux producteurs un prix qui est la moyenne des prix obtenus lors de la revente et les revenus de l'activité des MMB sont ainsi partagés de manière égale entre les producteurs.

Les régimes prévoient que des producteurs individuels peuvent être autorisés à vendre en dehors des organisations. La condition, pour obtenir une telle autorisation, est de payer au MMB une cotisation compensatoire spécifique. La finalité de cette cotisation est d'assurer le principe d'égalité de traitement de tous les producteurs pour éviter que ceux qui vendent en dehors des MMB aient un avantage par rapport à ceux qui n'ont pas la même possibilité de vendre leur lait directement sur le marché (voir, à cet égard, le point 30 de l'arrêt Cricket St Thomas, précité).

3. Lors de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, il a été constaté dans une déclaration attachée à l'acte d'adhésion que l'organisation de marché du lait ne faisait pas obstacle à la liberté d'une organisation de producteurs de décider de « livrer, de son propre chef, du lait à l'endroit choisi par elle afin d'en obtenir le meilleur rendement pour ses membres, de mettre en commun les bénéfices et de rémunérer ses membres comme elle l'entend » [3]. Quelques années après l'adhésion du Royaume-Uni, des dispositions ont été adoptées, avec pour objectif de garantir que le régime de commercialisation au Royaume-Uni puisse être maintenu dans le cadre du système d'organisation communautaire de marché. La première mesure à cet effet a consisté à modifier le règlement n° 804/68 du Conseil, relatif à l'organisation commune de marché. Cette modification a été adoptée sous la forme du règlement (CEE) n° 1421/78 [4]. Le deuxième considérant de ce règlement a la teneur suivante:

« considérant que certaines activités des *Milk Marketing Boards* existant au Royaume-Uni ont contribué à orienter la quantité prédominante de lait produit dans cet État membre vers la consommation humaine directe; que ces organisations sont caractérisées par certaines prérogatives dont

3 — Voir les actes relatifs aux adhésions aux Communautés européennes, 1987, volume II, p. 105.

4 — JO L 171, p. 12.

elles jouissent, assurant leur bon fonctionnement; qu'il s'agit notamment de leur droit exclusif d'acheter le lait aux producteurs établis dans la région ».

Un nouvel article 25 a été introduit dans le règlement de base, qui dispose que, sous certaines conditions, un État membre peut, à sa demande, être autorisé à octroyer à une organisation de producteurs de lait le « droit exclusif ... d'acheter aux producteurs établis dans la région concernée le lait produit et mis en vente en l'état par ces derniers ... ».

Le Conseil a simultanément adopté un règlement comportant notamment les conditions d'application pour que le régime des MMB puisse continuer à fonctionner dans le cadre du droit communautaire. L'article 10, paragraphe 1, de ce règlement — le règlement (CEE) n° 1422/78 [5] — dispose que:

« Le Royaume-Uni prend les mesures nécessaires pour contrôler en permanence le respect par les MMB des principes et règles communautaires ainsi que des conditions particulières dont l'autorisation est assortie. »

4. Il ressort des informations fournies en l'espèce qu'il y a eu des doutes sur le point de savoir si le lait écrémé et demi-écrémé était couvert par le droit exclusif des MMB d'acheter le lait vendu en l'état. Il a de même été indiqué que ce doute a été résolu en ce qui concerne les MMB écossais au début des années 80 par une modification des statuts de ces organisations précisant que le droit exclusif couvrait également le lait écrémé et demi-écrémé. D'après le dossier, cela n'a pas créé de problème en pratique.

Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que le MMB d'Irlande du Nord a constamment appliqué le régime en faisant porter le droit exclusif également sur le lait écrémé et demi-écrémé. Bien sûr, la Commission l'a contesté, mais on peut à notre avis partir de la prémisse que, dans les cas individuels où il y a eu des problèmes, ce MMB a exigé que les producteurs qui souhaitaient vendre du lait écrémé ou demi-écrémé en dehors du MMB paient une cotisation compensatoire [6]. Apparemment, le problème n'est réellement devenu actuel en Irlande du Nord qu'à l'occasion d'un litige entre le MMB et une laiterie qui a engagé une procédure en 1991.

Il a enfin été indiqué que le MMB pour l'Angleterre et le pays de Galles a appliqué le régime jusqu'en février 1991 en admettant que le lait écrémé et demi-écrémé pouvait être vendu en dehors du MMB, mais qu'après cette date sa politique a consisté à dire que le lait écrémé et demi-écrémé devait être vendu par l'intermédiaire du MMB, à

5 — Du Conseil, du 20 juin 1978, relatif à l'octroi de certains droits spéciaux à des organisations de producteurs de lait au Royaume-Uni (JO L 171, p. 14).

6 — Voir le point 2.2 de la duplique.

moins d'un accord dans un autre sens, accord conditionné par le paiement de la cotisation compensatoire. Le MMB a fondé cette évolution sur le fait que ce n'est qu'au cours des années les plus récentes que le lait écrémé et demi-écrémé a été vendu en quantités importantes pour la consommation directe. Il ressort du dossier qu'un nombre important de producteurs souhaite vendre le lait écrémé et demi-écrémé en dehors de l'organisation et ils ont fait valoir que le droit exclusif de l'organisation ne couvre pas ce lait.

5. La Commission s'est rendu compte du problème et elle s'est adressée à l'administration du Royaume-Uni en faisant valoir qu'il était contraire à l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 que le système soit appliqué par les MMB de manière à ce que le droit exclusif d'achat couvre également le lait écrémé et demi-écrémé. L'administration britannique s'est tout d'abord déclarée d'accord sur ce point, mais elle a par la suite changé d'opinion sur la base, selon ses propres termes, d'une étude approfondie de la question.

6. La Commission fait valoir à titre principal:

— que le lait écrémé et demi-écrémé n'est pas couvert par le droit exclusif d'achat des MMB et qu'en n'intervenant pas à l'égard de la conception erronnée des MMB quant à la portée de ce droit exclusif le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 25, paragraphe 1;

— que le Royaume-Uni a manqué aux obligations de contrôle qui lui incombent en vertu de l'article 10, précédemment cité, du règlement n° 1422/78 et de l'article 5 du traité.

A titre subsidiaire, la Commission fait valoir — pour le cas où le droit exclusif d'achat couvrirait le lait écrémé et demi-écrémé — que le Royaume-Uni est tenu de protéger la confiance légitime des producteurs qui, sur la base de l'appréciation de l'administration à l'origine, ont agi en croyant qu'ils pouvaient légalement vendre leur lait écrémé et demi-écrémé en dehors des MMB.

7. Le Royaume-Uni a conclu au rejet du recours en ce qui concerne les conclusions à titre principal et à l'irrecevabilité ou au rejet en ce qui concerne la conclusion subsidiaire.

Le droit exclusif des MMB couvre-t-il le lait écrémé et demi-écrémé?

8. Il est constant entre les parties que cette question repose sur une interprétation de l'article 25, paragraphe 1, sous a), du règlement de base, aux termes duquel les organisations ont le « droit exclusif ... d'acheter le *lait* mis en vente *en l'état* » par les producteurs établis dans la région concernée (c'est nous qui soulignons).

Dans l'affaire Cricket St Thomas, précitée, la Cour a constaté que la pasteurisation du lait ne faisait pas échapper le lait pasteurisé au droit exclusif des MMB. En d'autres termes, il ne s'agissait pas d'une transformation aux fins de l'article 25, paragraphe 1. Dans la présente espèce, la Cour doit dire si le fait d'éliminer, par écrémage, des matières grasses du lait cru a pour conséquence que le produit ainsi obtenu n'est pas couvert par le droit exclusif des MMB. Comme cela a été mentionné, l'importance pratique de cette question vient surtout du fait qu'on obtient des prix plus élevés lors de la vente de lait destiné à la consommation directe que lorsque la vente est destinée à d'autres usages. Les producteurs qui vendent en dehors des MMB obtiennent les prix plus élevés pour le lait destiné à la consommation directe alors que ceux qui vendent par l'intermédiaire de ces organisations ne reçoivent que le prix moyen payé aux producteurs par les MMB.

Les parties ont fait valoir un certain nombre d'arguments, très différents et d'une importance variable, à l'appui de leurs interprétations contradictoires de l'article 25, paragraphe 1. Nous pensons qu'on peut raisonnablement se dispenser de traiter plusieurs de ces arguments. En effet, l'arrêt Cricket St Thomas offre à notre avis la base d'une réponse, ce qui permet à la Cour de fonder la solution qu'elle retiendra sur des considérations relativement peu nombreuses et simples.

9. Avant d'en arriver là, nous voulons toutefois mentionner qu'à notre avis il ne faut pas attribuer une importance décisive au fait que, pendant une certaine période, le MMB pour l'Angleterre et le pays de Galles a admis que le lait écrémé et demi-écrémé soit vendu en dehors du MMB et qu'à l'origine l'administration du Royaume-Uni a estimé qu'il convenait d'interpréter les règles communautaires en ce sens que les producteurs de lait écrémé et demi-écrémé pouvaient vendre en dehors des MMB. L'interprétation des règles communautaires pertinentes doit se faire sur la base de leur libellé, de leur contexte et de leur objectif, et la façon dont les organisations concernées et les autorités nationales ont pu les comprendre à une certaine époque ne saurait être déterminante pour cette interprétation.

On peut trouver plus convaincant l'argument de la Commission selon lequel la disposition litigieuse sur la portée du droit d'achat exclusif des MMB doit être interprétée de manière restrictive parce qu'elle constitue une exception au principe général de la libre concurrence et aux principes généraux qui trouvent leur expression dans l'organisation de marché. Si nous ne pensons toutefois pas devoir accorder une importance décisive à ce point de vue, c'est parce que le Conseil, en modifiant l'organisation de marché en 1978, a précisément garanti que le droit exclusif ne contrarie pas les effets de l'organisation de marché dans le marché commun.

10. Dans l'arrêt Cricket St Thomas, la Cour s'est prononcée sur plusieurs des arguments présentés dans la présente affaire. L'examen

de ces arguments par la Cour a abouti à un résultat pleinement transposable, à notre avis, à la présente espèce. La Cour a établi que la portée du droit exclusif était délimitée par le droit communautaire selon un critère « basé sur les caractéristiques principales et la destination commerciale du produit en question ». La Cour en a déduit qu'il s'agissait donc de savoir « si le produit concerné peut encore être qualifié de lait ou s'il s'agit d'un produit différent, dérivé du lait » (voir le point 21). Sur cette base, la Cour a constaté que « le processus de pasteurisation ... n'altère pas de façon essentielle la nature du produit qui reste du lait destiné à la consommation », et elle a vu une confirmation de cette conclusion dans les « objectifs de la réglementation communautaire » car « si le droit exclusif d'achat du Board ne s'étendait pas au lait pasteurisé, les producteurs seraient en mesure de refuser de fournir leur lait au Board et de le pasteuriser et le vendre directement sur le marché ». La Cour a fait état de ce que cela « impliquerait la création d'une seconde filière de commercialisation de lait et mettrait en cause l'efficacité du régime découlant du Milk Marketing Scheme » (voir les points 22 et 23).

11. A cet égard, il peut être utile de mentionner les conclusions de l'avocat général M. Tesauro dans la même affaire. Il a estimé que « ... le monopole des MMB s'applique au lait liquide en ce qu'il peut être destiné à la consommation humaine (pour laquelle le prix réglementé et plus élevé est prévu) et ne peut pas être limité selon les traitements particuliers qui n'ont eu aucune incidence sur cette destination » (voir le point 11). Il s'est appuyé à cet égard sur les considérations suivantes: « Le monopole des MMB est de fait reconnu en ce qu'il est nécessaire pour assurer l'efficacité de la politique de différenciation et de péréquation des prix pratiqués par ces organismes. ... Mais si telle est la justification économique de la reconnaissance du monopole des MMB, il en résulte que ce droit exclusif doit pouvoir être exercé par rapport à tout type de lait susceptible d'être commercialisé pour la consommation humaine ... » (voir les points 10 et 11).

12. A notre avis, les informations disponibles permettent raisonnablement de considérer comme acquis que le lait écrémé et demi-écrémé présente les mêmes caractéristiques essentielles que le lait entier et que ces types de lait « écrémé » ont fondamentalement la même destination commerciale que le lait entier. C'est ce que confirme le fait que les motifs pour lesquels la Communauté a admis le système de commercialisation en cause valent tout autant pour le lait écrémé et demi-écrémé que pour le lait entier et que l'objectif de ce système de commercialisation serait compromis si l'on admettait l'interprétation faite par la Commission de l'article 25, paragraphe 1.

13. On peut constater à titre liminaire que le lait écrémé et demi-écrémé est du lait destiné

à la consommation directe au même titre que le lait entier [7].

14. Il peut ensuite être opportun de mentionner que, lors de l'opération dite de standardisation, le lait entier subit un traitement qui correspond dans ses grandes lignes à celui utilisé pour produire du lait écrémé et demi-écrémé. La standardisation confère au lait entier une teneur en matières grasses uniforme et cela signifie à son tour qu'il faut normalement supprimer une petite partie de la teneur en matières grasses du lait cru. Il est d'ailleurs significatif que, d'après les renseignements fournis, il n'est pas difficile de fabriquer du lait entier en mélangeant de manière appropriée de la crème et du lait écrémé.

15. La Commission a souligné que, lorsqu'on fabrique du lait écrémé et demi-écrémé, on produit en même temps de la crème et qu'il est incontesté que la crème n'est pas couverte par le droit exclusif des MMB. A notre avis, cet élément n'est pas décisif. Il n'en découle pas nécessairement que le produit qui reste après qu'on ait retiré la crème du lait cru ne peut pas être du lait couvert par le droit exclusif des MMB.

16. Il ne serait pas raisonnable de considérer que le lait écrémé et demi-écrémé n'a pas les mêmes caractéristiques essentielles que le lait entier [8]. Ces types de lait « écrémé » sont produits sur la base de lait cru, de même que le lait entier, et leur couleur, leur consistance et leur odeur est pratiquement la même.

C'est ce que confirme dans une large mesure le fait qu'ils ont essentiellement la même destination commerciale. Comme nous l'avons dit, il est incontestable qu'ils sont vendus pour la consommation directe. Ils sont vendus dans les mêmes magasins, dans des cartons ou des bouteilles, en concurrence entre eux et aux mêmes prix ou pratiquement les mêmes. Il s'agit pour l'essentiel de produits substituables.

A nos yeux, le fait que l'augmentation croissante de la consommation des deux catégories de lait « écrémé » a été immédiatement reflétée dans une diminution correspondante de la consommation de lait

7 — Le règlement (CEE) n° 1411/71 du Conseil, du 29 juin 1971, établissant les règles complémentaires de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers en ce qui concerne les produits relevant de la position 04.01 du tarif douanier commun (JO L 148, p. 4), donne à son article 3 la définition suivante:
« Lait de consommation: les produits suivants destinés à être livrés en l'état aux consommateurs:
— lait cru: un lait ...
— lait entier: un lait ayant été soumis, dans une entreprise traitant du lait, au moins à un traitement par la chaleur ou un traitement d'effet équivalent autorisé et dont la teneur naturelle en matières grasses est égale ou supérieure à 3,50% ou dont la teneur en matières grasses a été amenée à 3,50% au minimum;
— lait demi-écrémé: un lait ayant été soumis, dans une entreprise traitant du lait, au moins à un traitement par la chaleur ou un traitement d'effet équivalent autorisé et dont la teneur en matières grasses a été amenée à un taux qui s'élève à 1,50% au minimum et 1,80% au maximum;
— lait écrémé: un lait ayant subi, dans une entreprise traitant du lait, au moins à un traitement par la chaleur ou un traitement d'effet équivalent autorisé et dont la teneur en matières grasses a été amenée à un taux qui s'élève à 0,30% au maximum. »

8 — La teneur plus ou moins importante en matières grasses du fromage ne modifie bien entendu pas le caractère de fromage du produit.

entier constitue un élément déterminant pour se prononcer sur le problème posé en l'espèce.

17. D'après nous, on ne peut pas non plus raisonnablement mettre en doute qu'une limitation du droit exclusif d'achat des MMB au seul lait entier mettrait en danger la réalisation de l'objectif poursuivi par ce système de commercialisation national. Comme l'indiquent les considérants du règlement n° 1421/78, si ce système a été reconnu par la Communauté, c'est parce qu'il aboutissait à une limitation, souhaitée par la Communauté, des interventions sur le marché au Royaume-Uni. Il a été mentionné que ce système a contribué à ce que la majeure partie du lait produit au Royaume-Uni soit utilisée pour la consommation directe.

On peut en même temps considérer comme établi que le fait d'admettre le point de vue de la Commission impliquerait l'ouverture d'une filière de commercialisation supplémentaire dans le sens donné à cette notion dans l'arrêt Cricket St Thomas, et que la vente de lait écrémé et demi-écrémé de nos jours au Royaume-Uni constitue une part si importante du marché du lait destiné à la consommation qu'une telle filière de commercialisation alternative pourrait mettre en péril le système existant. Il a été indiqué que la part de marché du lait écrémé et demi-écrémé est proche à l'heure actuelle de 50 % du marché du lait destiné à la consommation au Royaume-Uni et, simultanément, que des considérations de santé ont entraîné des efforts sérieux pour augmenter cette part de marché.

18. Comme cela a été mentionné, la possibilité des MMB de différencier le prix de vente au détail constitue précisément un élément essentiel du système [9]. Si cette possibilité est substantiellement limitée, il nous semble que cela fera disparaître une partie importante de ce qui justifie l'existence du système admis par les Communautés.

L'importance de la politique de prix des MMB pour l'interprétation de la disposition relative à leur droit exclusif d'achat a d'ailleurs été soulignée dans les conclusions de l'avocat général, M. Tesauro, dans l'affaire Cricket St Thomas où il dit notamment:

« En revanche, comme l'expert de la Commission l'a précisé à l'audience, il apparaît comme logique que le monopole des MMB ne s'étende pas au lait directement utilisé pour la transformation en d'autres produits. Chaque producteur est en effet tout à fait libre de ne pas livrer le lait aux MMB s'il souhaite l'utiliser pour la fabrication, par exemple, de beurre ou de fromage. Cela est dû au fait que les prix de vente pratiqués par les MMB pour le lait destiné à ces utilisations se situent, comme nous l'avons noté, à un

9 — Voir l'article 9 du règlement n° 1422/78, aux termes duquel « en ce qui concerne les prix de vente appliqués par les MMB au lait vendu par eux, les dispositions suivantes s'appliquent:
1. Les prix sont les mêmes pour tous les acheteurs intéressés et ne peuvent être différenciés que:
a) selon la destination pour laquelle l'acheteur l'utilisera ».

niveau inférieur: l'utilisation directe du lait pour cette fabrication ne risque donc pas de compromettre la politique de prix des MMB. Il y a lieu de considérer, au contraire, que les producteurs de lait auront normalement intérêt à le livrer aux MMB, aux prix de péréquation de niveau intermédiaire, et à en acheter ensuite, toujours auprès des MMB, pour la fabrication de produits dérivés, aux prix plus bas pratiqués par ceux-ci » (Voir le point 12).

19. Il est vraisemblable que le système de commercialisation actuellement en vigueur sera modifié en 1994, dans le sens d'une suppression du droit exclusif d'achat des MMB. Il a été expliqué au cours de la procédure que la décision de soumettre au Parlement un projet en ce sens a été prise.

A notre avis, il ne serait pas correct de brusquer le processus de modification du système de commercialisation en vigueur, tel qu'il est géré à présent par les organisations de producteurs, en acceptant l'interprétation restrictive du droit d'achat des MMB avancée par la Commission. Cette interprétation est incorrecte si on détermine la portée du droit exclusif sur la base des critères sur lesquels s'est fondée la Cour dans l'arrêt Cricket St Thomas. C'est pourquoi il convient de rejeter sur ce point les conclusions de la Commission, c'est-à-dire les conclusions énoncées sous a), b), d) et e) [10].

Les accords de producteurs en matière de transformation sous contrat

20. La Commission a soulevé, dans le cadre de la présente procédure, la question de savoir dans quelle mesure la possibilité, pour les producteurs, de conclure des accords dits de transformation sous contrat a été limitée d'une manière incompatible avec le droit communautaire.

21. La portée des contrats de transformation autorisés aurait été une question d'un intérêt pratique important si la Commission avait eu

10 — Ces conclusions sont les suivantes:

« 1) a) constater qu'en ne faisant pas en sorte que les MMB n'outrepassent pas les droits exclusifs qui ne leur sont conférés qu'en ce qui concerne le lait entier le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 804/68;

b) constater qu'en n'empêchant pas les MMB de restreindre les possibilités des producteurs de produire et de commercialiser légalement des produits laitiers en dehors des droits exclusifs des MMB le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement n° 804/68;

d) constater qu'en ne veillant pas à ce que la concurrence ne soit pas affectée davantage qu'il n'est strictement nécessaire le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 804/68;

e) constater qu'en étendant les Milk Marketing Schemes d'Écosse au lait à faible teneur en matières grasses, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 804/68. »

En ce qui concerne la conclusion sous d), la Commission l'a modifiée, avec l'accord du gouvernement du Royaume-Uni, de manière à ce qu'elle ne concerne pas une infraction à l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 804/68, mais au contraire à l'article 10 du règlement n° 1422/78. Cela ne change pourtant rien au fait que cette partie des conclusions présuppose une confirmation du point de vue initial de la Commission en ce qui concerne la portée du droit exclusif.

raison de penser que le lait écrémé et demi-écrémé n'était pas couvert par le droit d'achat exclusif des MMB. C'est dû au fait que les nombreux producteurs qui pouvaient souhaiter vendre le lait écrémé et demi-écrémé en dehors des MMB auraient été obligés, pour des raisons pratiques, de conclure avec des laiteries des accords pour l'obtention de lait écrémé ou demi-écrémé.

22. Comme les règles communautaires en vigueur doivent être interprétées en ce sens que le lait écrémé et demi-écrémé — même après avoir été obtenu sur la base d'un accord de transformation sous contrat — est couvert par le droit exclusif d'achat des MMB, il n'y a pas lieu de se demander dans quelle mesure les contrats de transformation pourraient être licites.

Y a-t-il eu infraction à l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1422/78 et/ou à l'article 5 du traité CEE?

23. La Commission a conclu à ce qu'il plaise à la Cour de « constater qu'en ne soumettant pas les Boards à son contrôle le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 du règlement n° 1422/78 ».

24. Un élément essentiel de l'argumentation de la Commission réside dans le fait que, conformément à l'article 10 du règlement n° 1422/78, les autorités du Royaume-Uni sont tenues d'assurer activement le respect du statu quo, après qu'en 1991 le MMB d'Angleterre et du pays de Galles ait commencé à se prévaloir du droit exclusif d'achat allégué en ce qui concerne le lait écrémé et demi-écrémé, contrairement à leur pratique antérieure.

25. Les conclusions de la Commission trouvent d'abord leur origine dans sa propre opinion en ce qui concerne la portée du droit exclusif d'achat.

Si cette conception n'est pas acceptée, une partie importante du fondement des moyens de la Commission disparaît. De surcroît, il nous semble que les autorités britanniques ont réagi de manière appropriée pour maintenir le statu quo jusqu'à ce que la Cour rende son arrêt dans la présente affaire. On peut à cet égard renvoyer entièrement à l'ordonnance du président de la Cour du 22 mai 1992, Commission/Royaume-Uni [11], en ce qui concerne la demande de mesures de référé formée par la Commission.

26. Il y a toutefois en l'espèce un élément important qui peut plaider pour que la Cour accueille au moins partiellement la conclusion de la Commission en ce sens que le Royaume-Uni ne s'est pas acquitté de son obligation de contrôler la façon dont les MMB respectent les conditions applicables à leur droit exclusif.

11 — C-40/92 R, Rec. p. I-3389.

Cet élément est le fait non contesté que, jusqu'en juin 1991, les interlocuteurs de la Commission au sein de l'administration du Royaume-Uni ont estimé que le droit exclusif d'achat ne couvrait pas le lait écrémé et demi-écrémé. Cette conception a été exposée à la Commission jusqu'en mars 1991. Malgré cela, c'est en ce sens que le droit exclusif d'achat couvrait le lait écrémé et demi-écrémé qu'a été précisé l'état du droit pour l'Écosse, avec l'accord du Parlement, au début des années 80. De même, d'après ce que nous savons, la conception juridique sur la base de laquelle le MMB d'Irlande du Nord a appliqué le système n'a donné lieu à aucune intervention.

Si l'on considère l'importance qu'il convient d'accorder au strict respect, par le Royaume-Uni, des obligations que lui impose l'article 10 du règlement n° 1422/78, nous estimons que le Royaume-Uni a enfreint cet article en acceptant les modifications des dispositions écossaises et en n'intervenant pas en ce qui concerne la pratique administrative en Irlande du Nord. Il est contraire au droit communautaire que les autorités d'un État membre à qui incombent des obligations de contrôle omettent d'assurer l'application uniforme, sur tout le territoire de l'État membre, des règles communautaires pertinentes conformément à l'interprétation des règles communautaires qui leur paraît correcte.

Il est plus douteux que la réaction des autorités britanniques aux problèmes survenus en Angleterre et au pays de Galles constitue une infraction à l'article 10. Comme on l'a dit, le MMB en cause avait accepté, au moins jusqu'au début des années 90, que les producteurs vendent le lait écrémé et demi-écrémé en dehors du MMB et ce n'est donc qu'assez tardivement — par rapport à la constatation, en juin 1991, de la conception actuelle du gouvernement défendeur — qu'il y avait lieu d'intervenir. Il nous semble pourtant juste de penser que les autorités du Royaume-Uni ont omis de prendre suffisamment au sérieux leurs obligations de contrôle, également en ce qui concerne l'Angleterre et le pays de Galles. Ces autorités auraient dû être prêtes à intervenir clairement et sans ambiguïté dès que les problèmes se sont posés. Ces autorités ont contribué, notamment par leur revirement, à rendre les problèmes à l'origine de la présente affaire aussi graves qu'ils le sont.

Le règlement n° 1422/78 du Conseil a imposé à l'administration du Royaume-Uni un devoir de contrôle comme condition de la reconnaissance, par la Communauté, des systèmes de commercialisation nationaux. Il n'est pas possible d'excuser le non-respect de cette obligation en invoquant le manque de clarté de l'état du droit (le gouvernement du Royaume-Uni avait malgré tout une opinion jusqu'à ce qu'il parvienne à l'opinion contraire) pas plus que l'absence de possibilité des autorités d'intervenir vis-à-vis des MMB. Non seulement le gouvernement défendeur n'a pas prouvé de manière convaincante que son administration n'avait pas de possibilités d'intervention suffisantes, mais de surcroît il lui incombait en toute hypothèse de garantir l'existence de possibilités d'intervention suffisamment efficaces.

27. La Commission a également conclu à la constatation de ce que le gouvernement du Royaume-Uni avait enfreint l'article 5 du traité CEE en s'abstenant de notifier à la Commission les modifications apportées aux trois régimes écossais pour les étendre au lait écrémé et demi-écrémé.

28. Il est constant qu'une telle notification n'a pas eu lieu.

29. Eu égard à l'importance des modifications et compte tenu des opinions juridiques contradictoires qui ont existé à cette époque auprès de différentes autorités compétentes en ce qui concerne la licéité de ces modifications au regard du droit communautaire, il n'est pas possible, à notre avis, de douter que le gouvernement du Royaume-Uni aurait dû informer la Commission des modifications envisagées. Selon nous, dans une situation où il incombe aux États membres de contrôler le respect de règles communautaires, l'article 5 du traité impose bien à ceux-ci un devoir d'informer la Commission de modifications importantes de règles nationales, chaque fois qu'il existe des doutes sur la compatibilité des modifications en cause avec le droit communautaire.

La confiance légitime des producteurs — La conclusion subsidiaire de la Commission

30. La Commission a enfin conclu, pour le cas où la Cour estimerait que le lait à faible teneur en matières grasses relève des droits exclusifs des MMB, à ce que les producteurs et/ou les fabricants qui se sont fondés sur l'interprétation du droit communautaire qui était acceptée par le gouvernement défendeur jusqu'à son revirement en juin 1991, à savoir que le lait à faible teneur en matières grasses ne relève pas des Milk Marketing Schemes en cause, bénéficient, pendant une période raisonnable et au moins jusqu'à la date de l'arrêt de la Cour, de la protection de leur confiance légitime dans la possibilité de continuer à faire le commerce du lait à faible teneur en matières grasses en dehors du cadre des droits d'achat exclusifs des MMB d'Angleterre et du pays de Galles et d'Irlande du Nord.

31. Le gouvernement du Royaume-Uni a conclu, à titre principal, à l'irrecevabilité de cette conclusion et, à titre subsidiaire, à son rejet.

32. L'exception d'irrecevabilité est fondée, d'une part, sur le fait que cette conclusion n'avait pas été présentée dans la lettre de mise en demeure ni dans l'avis motivé et, d'autre part, sur le fait que cette conclusion ne peut pas être examinée dans le cadre d'un recours formé au titre de l'article 169 du traité, où la Cour doit se limiter à dire si un État membre a enfreint les obligations que lui impose le droit communautaire.

33. Il n'y a pas lieu, selon nous, que la Cour se prononce sur la question de savoir si cette conclusion figurait de manière suffisante dans la lettre de mise en demeure/l'avis

motivé — question qui n'est pas tout à fait certaine, même si nous avons tendance à donner raison au gouvernement défendeur sur ce point. En effet, on ne saurait raisonnablement douter, à notre avis, qu'il n'appartient pas à la Cour d'établir, dans le cadre d'un recours en manquement, quelle est la situation juridique des entreprises privées qui ont commencé à commercialiser le lait écrémé et demi-écrémé en dehors des MMB, et qui ont procédé ainsi en tenant compte de l'interprétation admise par le Royaume-Uni jusqu'en juin 1991.

Le gouvernement du Royaume-Uni ne conteste pas qu'il peut être opportun de protéger, au moins dans une certaine mesure, les entreprises concernées. Ce n'est toutefois pas dans le cadre d'un recours en manquement qu'il convient de se prononcer sur une obligation éventuelle de protéger la confiance légitime en cause. Il faut d'abord constater dans quelle mesure les parties concernées parviennent à résoudre les problèmes survenus pour les entreprises en cause après que l'état du droit ait été clarifié par l'arrêt de la Cour dans la présente espèce; c'est ensuite aux juridictions nationales qu'il doit incomber de trancher les litiges qui ne peuvent être résolus à l'amiable entre les parties. Dans de telles procédures il pourra s'avérer nécessaire ou utile de saisir la Cour de questions préjudicielles, par exemple sur la mesure dans laquelle, dans une situation telle que la présente, un devoir de protéger la confiance légitime en cause découle du droit communautaire et, le cas échéant, quelle est la portée de cette obligation.

Les dépens

34. Même si le Royaume-Uni obtient gain de cause sur des points importants dans cette affaire, nous avons pourtant trouvé qu'il convient de faire droit à la Commission sur tout ou partie de deux de ses conclusions. Compte tenu de cela et également du fait qu'en changeant son appréciation du droit le Royaume-Uni a contribué à ce que la Commission engage cette procédure, nous estimons que chacune des parties doit supporter ses propres dépens, dont également les dépens liés à la demande de mesures de référé formée par la Commission.

Conclusion

35. Sur la base de ce qui précède, nous proposons à la Cour:

— de constater qu'en n'exerçant pas correctement ses compétences de contrôle, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a enfreint l'article 10

du règlement (CEE) n° 1422/78 du Conseil et qu'en ne notifiant pas à la Commission les modifications apportées en 1982 et 1984 a Milk Marketing Schemes applicables en Écosse il a enfreint l'article 5 du traité CEE,

— de rejeter par ailleurs les conclusions formées à titre principal par la Commission contre le Royaume-Uni,

— de déclarer irrecevable la conclusion subsidiaire de la Commission et

— de laisser chaque partie supporter ses propres dépens, y compris les dépens liés à la demande de mesures de référé.