CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 11 juillet 1996 *

1. La High Court of Ireland a saisi la Cour de deux questions préjudicielles relatives à la validité du règlement (CEE) n° 816/92 [1] et du règlement (CEE) n° 1560/93 [2] par lesquels le Conseil a réduit les quantités de référence applicables à la production laitière sans prévoir d'indemnisation pour les producteurs concernés.

2. Ces questions se sont posées dans un litige qui oppose quatre producteurs laitiers irlandais (MM. Michael Slattery, Hugh Duffy, Bertie Roche et Eddie Twomey) au ministère de l'Agriculture irlandais. Par lettre du 28 avril 1993, ces quatre producteurs, qui sont appuyés par la Irish Farmers Association, ont demandé au ministère, en sa qualité d'autorité nationale compétente pour l'application du régime de prélèvement supplémentaire, la restitution de 4,5 % de leurs quantités de référence définitives qui avaient été suspendus temporairement entre le 1er avril 1987 et le 31 mars 1992. A titre subsidiaire, ils ont demandé une indemnité équivalente en réparation du préjudice que leur a causé la suspension définitive de ce pourcentage de leurs quantités de référence.

3. Le ministère de l'Agriculture irlandais a rejeté leur demande en s'autorisant du règlement (CEE) n° 3950/92 [3] et du règlement (CEE) n° 748/93 [4]. Les producteurs laitiers se sont pourvus contre cette décision devant leurs juridictions nationales en se prévalant de l'invalidité de ces deux règlements et de l'invalidité des règlements nos 816/92 et 1560/93. Pour pouvoir résoudre le litige dont elle avait été saisie, la High Court of Ireland a jugé nécessaire de poser à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 5 quater, paragraphe 3, sous g), du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, tel qu'inséré par l'article 1er, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 816/92 du Conseil, est-il invalide et contraire au droit communautaire dans la mesure où, sans que les producteurs soient indemnisés, les quantités de référence attribuées pour 1992-1993 excluent les 4,5 % des quantités de référence ayant fait l'objet d'une suspension temporaire en application du règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil tel que modifié?

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Règlement du Conseil du 31 mars 1992 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 86, p. 83).

2 — Règlement du Conseil du 14 juin 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 3950/92 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 154, p. 30).

3 — Règlement du Conseil du 28 décembre 1992 (JO L 405, p. 1).

4 — Règlement du Conseil du 17 mars 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 3950/92 (JO L 77, p. 16).

2) L'article 3 du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, tel qu'inséré par l'article 1er du règlement (CEE) n° 1560/93 du Conseil, est-il invalide et contraire au droit communautaire dans la mesure où, sans que les producteurs soient indemnisés, les quantités de référence attribuées excluent les 4,5 % des quantités de référence ayant précédemment fait l'objet d'une suspension temporaire en application du règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil, tel que modifié? »

4. Pour répondre à ces questions préjudicielles, il faut d'abord décrire le régime communautaire du prélèvement supplémentaire qui a été introduit dans l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers afin de contrôler les excédents de production. Du point de vue de la technique législative, il s'agit d'un ensemble normatif manifestement perfectible.

La réglementation communautaire

5. Afin de réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande de lait et de produits laitiers et de résorber les excédents structuraux qui en résultent, le règlement (CEE) n° 856/84 [5] a modifié l'organisation commune des marchés dans ce secteur en instaurant un régime de prélèvement supplémentaire applicable à partir du 1er avril 1984. Ce mécanisme de contrôle de la production laitière fonctionnait de la manière suivante:

— Le Conseil fixait, pour l'ensemble de la Communauté, une quantité globale qui constituait le seuil de garantie de la production laitière.

— Cette quantité, augmentée de 1 %, était répartie entre les États membres en fonction des quantités de lait livrées sur leur territoire pendant l'année civile 1981, à l'exception de la quantité destinée à la réserve communautaire, qui avait été créée pour faire front aux nécessités spécifiques de quelques États membres et de certains producteurs.

— Chaque État membre répartissait ensuite sa quantité garantie entre ses producteurs, chacun de ceux-ci se voyant attribuer une quantité de référence individuelle, communément appelée « quota laitier ».

— Les producteurs qui dépassaient leur quantité de référence individuelle se voyaient imposer un prélèvement supplémentaire dont le produit était destiné à financer les coûts que comportait la commercialisation des excédents. En fonction

5 — Règlement du Conseil du 31 mars 1984 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 90, p. 10).

de la formule choisie par chaque État membre, le paiement du prélèvement incombait au producteur (dans la formule A) ou à l'acheteur du lait, qui pouvait alors le répercuter sur le producteur (dans la formule B). L'Irlande a opté pour la formule B.

6. Les règles générales d'application de ce régime de prélèvement supplémentaire ont été fixées par le Conseil dans le règlement (CEE) n° 857/84 [6]. Ce règlement permettait aux États membres de choisir entre les années 1981, 1982 et 1983 pour désigner la période de référence qui servirait au calcul des quantités individuelles de leurs producteurs. Il prévoyait également la possibilité pour eux de créer des réserves nationales de quantités de référence pour faire face aux situations particulières que connaissaient certains de leurs producteurs.

7. Ce régime de prélèvement supplémentaire avait été institué pour une période de cinq ans qui a commencé le 1er avril 1984. Néanmoins, les mesures initialement prévues n'ont pas été suffisantes pour équilibrer l'offre et la demande de lait et de produits laitiers. C'est la raison pour laquelle les institutions communautaires ont adopté de nouvelles mesures destinées à renforcer ce régime. Au nombre de ces mesures figurent notamment l'indemnité à l'abandon définitif de la production laitière [7] et la réduction ou la suspension temporaire des quantités globales de lait garanties. Cette dernière mesure, qui est la mesure en cause en l'espèce, entraîne automatiquement une réduction ou une suspension temporaire symétriques des quantités de référence individuelles des producteurs.

8. Les règlements (CEE) nos 1335/86 et 1343/86 [8] ont réduit les quantités globales garanties de 2 % pour la période de 1987/1988 et de 1 % pour la période 1988/1989 sans prévoir d'indemnisation pour les producteurs. A cette mesure de réduction définitive s'en est ajoutée une autre, instituée par le règlement (CEE) n° 775/87 [9], qui a suspendu temporairement les quantités de référence à raison de 4 % des quantités globales garanties pour la période 1987/1988 et 5,5 % pour la période 1988/1989. En contrepartie de cette suspension temporaire d'un pourcentage des quotas, le règlement prévoyait l'octroi d'une indemnité de 10 écus par 100 kg pour chacune de ces périodes.

9. En 1988, le Conseil a décidé de proroger le régime de prélèvement supplémentaire jusqu'au 31 mars 1992 [10]. Dans le même

6 — Règlement 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).

7 — Cette mesure a été introduite par le règlement (CEE) n° 1336/86 du Conseil, du 6 mai 1986, fixant une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière (JO L 119, p. 21).

8 — Règlement n° 1335/86 du Conseil, du 6 mai 1986, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 119, p. 19) et règlement n° 1343/86 du Conseil, du 6 mai 1986, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 (JO L 119, p. 34).

9 — Règlement du Conseil du 16 mars 1987 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 (JO L 78, p. 5).

10 — Il a arrêté cette prorogation par le règlement (CEE) n° 1109/88, du 25 avril 1988, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 110, p. 27).

temps, la suspension temporaire de 5,5 % des quantités globales, prévue par le règlement n° 775/87, a été prorogée par l'article 1er du règlement (CEE) n° 1111/88 [11] pour les trois périodes de 12 mois suivantes (à savoir la campagne 1989/1990, la campagne 1990/1991 et la campagne 1991/1992). De surcroît, l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1111/88 a maintenu la compensation de la suspension mais sous forme d'un versement direct d'une indemnité dégressive dont le montant était de 8 écus par 100 kg pour la campagne 1989/1990, de 7 écus par 100 kg pour la campagne 1990/1991 et de 6 écus par 100 kg pour la campagne 1991/1992.

10. Les quantités globales garanties ont encore été réduites de 1 %, afin d'augmenter la réserve communautaire, par le règlement (CEE) n° 3879/89 [12], qui ne prévoyait cependant aucune indemnisation. Pour ne pas modifier le niveau des quantités de référence qui n'avaient pas été suspendues, le règlement (CEE) n° 3882/89 [13] a, dans le même temps, réduit le pourcentage des quantités globales temporairement suspendues, qui a ainsi été ramené de 5,5 % à 4,5 %. Pour que les producteurs continuent à toucher le même montant que celui qu'ils percevaient lorsque le taux de suspension était de 5,5 %, l'indemnité prévue par le règlement n° 1111/88 a été majorée par le règlement n° 3882/89, qui l'a portée à 10 écus par 100 kg pour la campagne 1989/1990, à 8,5 écus par 100 kg pour la campagne 1990/1991 et à 7 écus par 100 kg pour la campagne 1991/1992.

11. En 1991, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1630/91 [14], par lequel il a de nouveau réduit les quantités globales garanties de 2 %. Cette fois-ci, la réduction a été compensée par une indemnisation instituée par le règlement (CEE) n° 1637/91 [15].

12. L'année suivante, le Conseil a adopté le règlement n° 816/92, sur la validité duquel porte la présente affaire, afin de proroger le régime de prélèvement supplémentaire pour une année de plus (c'est-à-dire du 1er avril 1992 au 31 mars 1993) en attendant que soient adoptées les mesures de réforme de la politique agricole commune (ci-après la « PAC »). Afin de continuer à contrôler la production pendant cette période, et de poursuivre ainsi l'effort d'assainissement entrepris, le règlement n° 816/92 prévoyait la possibilité pour la Commission de proposer une réduction de la quantité globale garantie, réduction qui serait compensée par une indemnisation. De surcroît, ce règlement a déterminé les quantités globales garanties sans tenir compte des 4,5 % des quantités de référence qui avaient été suspendus temporairement par le règlement n° 775/87 et dont le futur devait être définitivement réglé par le Conseil dans le cadre de la réforme de la PAC. L'article 1er du règlement n° 816/92 a donc modifié l'article 5 quater, paragraphe 3,

11 — Règlement du Conseil du 25 avril 1988 modifiant le règlement (CEE) n° 775/87 (JO L 110, p. 30).

12 — Règlement du Conseil du 11 décembre 1989 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 378, p. 1).

13 — Règlement du Conseil du 11 décembre 1989 modifiant le règlement (CEE) n° 775/87 (JO L 378, p. 6).

14 — Règlement du 13 juin 1991 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 150, p. 19).

15 — Règlement du Conseil du 13 juin 1991 fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de référence visées à l'article 5 *quater* du règlement (CEE) n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière (JO L 150, p. 30).

du règlement n° 804/68 en lui ajoutant le texte suivant:

« g) pour la période de douze mois allant du 1cr avril 1992 au 1cr mars 1993, la quantité globale est établie comme suit en milliers de tonnes, sans préjudice en cours de période, compte tenu des propositions de la Commission dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, d'une réduction de 1 % calculée sur les quantités visées au deuxième alinéa du présent paragraphe:

...

Irlande 4 725,600

...

Les quantités visées au règlement (CEE) n° 775/87 et qui ne sont pas retenues au premier alinéa sont les suivantes en milliers de tonnes:

...

Irlande 237,600

...

Le Conseil décidera définitivement sur l'avenir de ces quantités dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune. »

13. La situation transitoire de 1992 a été résolue par l'adoption du règlement n° 3950/92, qui a prorogé le régime du prélèvement supplémentaire pour sept années et qui a codifié les dispositions existantes afin de les rendre à la fois plus simples et plus claires. Conformément à l'article 4 de ce règlement, les quantités de référence individuelles devaient être égales à celles qui étaient en vigueur le 31 mars 1993, sans préjudice des adaptations qui pouvaient être réalisées au niveau national dans les limites de la quantité globale dont disposait chaque État membre. Comme on peut voir, le règlement n° 3950/92 n'a donc pas résolu la question des 4,5 % des quantités de référence individuelles qui avaient été suspendus temporairement. Les quantités globales attribuées à chacun des États membres pour la période 1993/1994 ont été déterminées, sous réserve d'adaptation postérieure, par le règlement n° 748/93 qui a maintenu les quantités en vigueur au 31 mars 1993, majorées des quantités provenant de la réserve communautaire qui existaient à cette même date. Le règlement n° 748/93 a donc exclu des quantités globales garanties pour la période 1993/1994 la part des quantités de référence qui avait été suspendue temporairement et qui n'avait pas été maintenue par le règlement n° 816/92 pour la période 1992/1993.

14. Les quantités globales de chaque État membre, applicables pendant la campagne 1993/1994, ont été adaptées par le règlement

n° 1560/93, dont la validité est également mise en cause dans la présente affaire. L'article 1er de ce règlement a modifié l'article 3 du règlement n° 3950/92 et fixé les quantités globales pour chaque État membre. La quantité globale attribuée à l'Irlande était de 5 230 554 tonnes (pour les livraisons) et de 15 210 tonnes (pour les ventes directes). Cette quantité globale attribuée à l'Irlande comportait une augmentation de 0,6 %, qui devait permettre d'attribuer des quantités additionnelles à certaines catégories de producteurs. Enfin, dans le deuxième considérant du règlement n° 1560/93, le Conseil avait précisé que la suspension temporaire de 4,5 % des quantités de référence individuelles, qui avait été opérée en 1987, était convertie en une réduction définitive, pour laquelle aucun type de compensation n'était prévu.

16. Comme on peut le lire dans l'ordonnance de renvoi et dans les observations présentées par les parties, les moyens articulés à l'appui des allégations de nullité des deux règlements sont tirés de la violation du droit de propriété et de la liberté d'exercer une activité professionnelle, de la violation du principe de la confiance légitime, du principe de proportionnalité et du principe de non-discrimination ainsi que d'une infraction à l'article 190 du traité CE et d'un détournement de pouvoir. Je vais m'employer à analyser chacun de ces moyens.

La violation du droit de propriété et de la liberté d'exercer une activité professionnelle

Les questions préjudicielles

15. Les deux questions posées par la High Court of Ireland portent sur la validité des dispositions des règlements nos 816/92 et 1560/93 qui ont exclu des quantités globales des États membres les 4,5 % des quantités de référence individuelles qui avaient été suspendus temporairement par le règlement n° 775/87. Dans la pratique, cette modification a entraîné pour les producteurs une réduction définitive de leur quota laitier qui n'a pas été compensée par le paiement d'une indemnité.

17. La Cour a itérativement dit pour droit que le droit de propriété et le libre exercice des activités professionnelles font partie des principes généraux du droit communautaire. Ces principes 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'usage du droit de propriété et au libre exercice d'une activité professionnelle, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention

démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis [16].

18. En l'espèce, il faut répondre à la question de savoir si suspendre 4,5 % des quotas des producteurs définitivement et sans aucune indemnisation constitue une violation du droit de propriété et de la liberté d'exercer une activité professionnelle. La Cour a déclaré à cet égard que « le droit de propriété ainsi garanti dans l'ordre juridique communautaire ne comporte pas le droit à la commercialisation d'un avantage, tel que les quantités de référence allouées dans le cadre d'une organisation commune de marché, qui ne provient ni des biens propres ni de l'activité professionnelle de l'intéressé » [17]. Cela ne signifie pas que la quantité de référence, qui est un actif lié à l'exploitation agricole, n'a pas une valeur économique importante. En d'autres termes, le fait qu'en cas de transfert, le quota soit lié à l'exploitation (règle qui souffre diverses exceptions lorsque la réglementation communautaire en dispose ainsi) ne signifie pas que la quantité de référence soit dépourvue d'une valeur économique en soi [18]. Cette quantité fait partie de l'ensemble sur lequel s'exerce le droit de propriété du propriétaire de l'exploitation agricole, exploitation dont la valeur augmente ou diminue en fonction de l'importance des quotas qui lui ont été assignés. C'est la raison pour laquelle j'estime qu'une suspension définitive de la quantité de référence d'un producteur porte atteinte à son droit de propriété et à sa liberté d'exercer son activité d'exploitant laitier.

19. Cela ne m'empêche cependant pas de considérer que la suspension définitive de 4,5 % des quantités de référence, qui a été opérée sans indemnisation par les règlements n[os] 816/92 et 1560/93, est une limitation justifiée du droit de propriété et de la liberté d'exercice de l'activité économique des producteurs laitiers. Les raisons en sont les suivantes.

20. En premier lieu, la suspension définitive des quantités de référence répond à des objectifs d'intérêt général poursuivis par les institutions communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers, en particulier à l'objectif de stabilisation du marché et à l'objectif de réduction des excédents structuraux.

21. En deuxième lieu, transformer, sans indemnisation, une suspension temporaire en une réduction définitive n'est pas une mesure disproportionnée et insupportable qui porterait atteinte à la substance même du droit de propriété et à la liberté d'exercer une activité

16 — Arrêts du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, point 15); du 13 juillet 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609, point 18); du 10 janvier 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35, points 16 et 17), et du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78).

17 — Arrêts du 22 octobre 1991, Von Deetzen (C-44/89, Rec. p. I-5119, point 27), et du 24 mars 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955, point 19).

18 — Sur ce point, je partage les idées que l'avocat général M. Jacobs a exposées aux points 24 et 25 des conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Wachauf, que j'ai citée précédemment. A son avis, le quota laitier est un bien incorporel qui est doté d'une valeur économique autonome et qui, par conséquent, peut faire l'objet d'une mesure d'expropriation.

professionnelle lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, elle ne porte que sur un faible pourcentage des quotas des producteurs (4,5 %) et ne saurait donc menacer la viabilité des exploitations. Le juge national a lui-même indiqué que les producteurs irlandais n'ont pas subi et ne subiront pas de diminution de leurs revenus à cause de la réduction définitive de 4,5 % de leurs quotas puisque cette réduction entraînera une augmentation du prix du lait. Il a également signalé que la capacité d'amortissement des producteurs et la valeur en capital du quota dont ils disposent encore après la réduction définitive ne diminueront probablement pas non plus. Si cette réduction n'entraîne aucune perte de valeur pour le patrimoine des producteurs, j'estime qu'elle ne peut pas être considérée comme une intervention démesurée, susceptible d'affecter l'essence même du droit de propriété.

22. En troisième lieu, il faut souligner le fait qu'en compensation de la suspension temporaire de 4,5 % de leurs quantités de référence qui leur a été imposée entre 1987 et 1995, les producteurs de lait ont bénéficié d'une indemnisation dégressive. C'est ainsi que les producteurs irlandais ont perçu une compensation de 45,5 écus par 100 kg (ce chiffre correspond à la somme des indemnités annuelles qu'ils ont reçues de 1987 à 1992). Cette compensation est comparable à celle qu'avaient obtenue les producteurs qui avaient souscrit aux programmes communautaires d'abandon définitif de la production laitière. Elle exclut la possibilité pour eux d'obtenir une indemnisation supplémentaire au moment où la suspension temporaire se transforme en réduction définitive.

23. Pour toutes ces raisons, j'estime que réduire les quotas des producteurs de 4,5 % définitivement et sans indemnisation ne constitue pas une violation du droit de propriété ni de la liberté d'exercer une activité professionnelle.

Violation du principe de la confiance légitime

24. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, « si le respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires ... Il en est spécialement ainsi 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 » [19]. Dans ce contexte, la Cour a dit pour droit que « le champ d'application du principe de la confiance légitime ne saurait être étendu jusqu'à empêcher, de façon générale, une réglementation nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure » [20].

19 — Arrêt du 14 février 1990, Delacre e. a./Commission (C-350/88, Rec. p. I-395, point 33).

20 — Arrêt du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil (203/86, Rec. p. 4563, point 19).

25. A la lumière de cette jurisprudence, il faut à présent déterminer si les producteurs qui avaient vu 4,5 % de leurs quotas suspendus temporairement pouvaient légitimement aspirer à récupérer la totalité de leurs quantités de référence à l'expiration de la période de suspension initialement prévue (c'est-à-dire du 1er avril 1987 au 31 mars 1992) ou bien pouvaient-ils légitimement prétendre à une indemnisation lorsque la suspension temporaire est devenue définitive.

26. Pour ce qui est de la confiance légitime dans la restitution des quotas temporairement suspendus, il ne faut pas oublier que, conformément à la jurisprudence de la Cour que je viens de citer, lorsqu'il fixe les quantités globales garanties dans le cadre du régime du prélèvement supplémentaire institué par le règlement n° 856/84, le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui lui permet d'adapter l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers aux variations de la situation économique. C'est la raison pour laquelle aucun opérateur ne peut, en principe, s'attendre, avec une confiance légitime, à ce que le Conseil, dans le cadre de sa gestion de la PAC, maintienne les quantités globales garanties et, par conséquent, n'apporte aucun changement aux quantités de référence individuelles. Si le principe de la confiance légitime n'empêche pas le Conseil de réduire les quotas individuels, il lui permet a fortiori de les suspendre temporairement, moyennant une indemnisation dégressive, pour les réduire définitivement ensuite.

27. En ce qui concerne l'indemnisation, la réglementation communautaire relative au régime du prélèvement supplémentaire, que j'ai exposée précédemment, a mis en place différentes mesures de stabilisation des marchés, mesures qui, dans certains cas, sont assorties du versement d'une indemnité aux producteurs en compensation de la réduction appliquée à leurs quotas alors que, dans d'autres cas, les producteurs se sont vu imposer une diminution de leurs quotas mais n'ont pas reçu la moindre indemnisation en échange. C'est la raison pour laquelle, en pareil contexte réglementaire, les producteurs de lait ne peuvent pas légitimement espérer obtenir une indemnisation pour toute réduction ou suspension, temporaire ou définitive, de leurs quantités de référence individuelles [21].

28. Il faut enfin examiner si, dans le cas des règlements n°s 816/92 et 1560/93, qui ont suspendu définitivement 4,5 % des quantités de référence, il existe un élément supplémentaire sur lequel les producteurs pouvaient fonder leur espoir légitime de récupérer ces quantités de référence et d'obtenir une indemnisation. A cet égard, il faut rappeler la jurisprudence de la Cour selon laquelle, lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé dispose d'éléments qui lui permettent de prévoir l'adoption d'une mesure communautaire de nature à affecter ses intérêts, il ne

21 — Arrêt du Tribunal de première instance du 13 juillet 1995, O'Dwyer e. a./Conseil (T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93, et T-477/93, Rec. p. II-2071, point 50).

saurait invoquer le bénéfice de la confiance légitime lorsque cette mesure est adoptée [22].

29. J'estime en l'espèce qu'un opérateur prudent et avisé était en mesure de prévoir la réduction, sans indemnisation, des quantités de référence pour la campagne 1992/1993 ainsi que la suspension permanente opérée par le règlement n° 1560/93. A l'expiration de la période de cinq ans pour laquelle le règlement n° 775/87 avait prévu la suspension temporaire, le Conseil, suivant la proposition de la Commission, a adopté le règlement n° 816/92, qui n'a pas prorogé l'indemnisation dégressive. En ce qui concerne les quantités de référence suspendues, elles ont été déduites des quantités globales garanties, ce qui a provoqué une réduction des quotas individuels. Le Conseil s'était réservé le droit de reconsidérer le sort qui leur serait réservé à l'avenir, à la lumière de l'évolution du marché. La seule chose qu'il ait donc promise aux producteurs, c'était de reconsidérer le sort qui serait fait à ces 4,5 % des quantités de référence dans le futur. C'est ce qu'il a fait lorsqu'il a adopté le règlement n° 1560/93 par lequel il a choisi de les suspendre définitivement sans indemnisation.

30. Je considère qu'un producteur de lait prudent et avisé était en mesure de prévoir suffisamment à l'avance que le Conseil réduirait les quantités de référence sans indemnisation [23]. En effet, les facteurs suivants se trouvaient réunis:

— les quantités de référence avaient été suspendues dans les mêmes proportions au cours des cinq années antérieures;

— les producteurs avaient perçu une indemnité dégressive pour un montant total de 45,5 écus par 100 kg;

— la production laitière communautaire demeurait excédentaire;

— dans la proposition qu'elle a faite dans le document COM(91) 409 final du 31 octobre 1991 [24], la Commission avait préconisé la solution adoptée par le Conseil.

31. Eu égard aux observations qui précèdent, j'estime qu'en rendant définitive la suspension temporaire de 4,5 % des quantités de

22 — Arrêts du 11 mars 1987, Van den Bergh en Jurgens/Commission (265/85, Rec. p. 1155, point 44), et Delacre e. a./Commission, déjà cité, point 37.

23 — Le Tribunal de première instance a abouti à la même conclusion dans l'arrêt O'Dwyer e. a./Conseil, déjà cité, point 54.

24 — JO C 337, p. 35.

référence individuelles sans prévoir d'indemnisation, les règlements n[os] 816/92 et 1560/93 n'ont pas violé le principe de la confiance légitime.

Le principe de proportionnalité

32. Il est de jurisprudence constante à la Cour que le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit communautaire. Conformément à ce principe, « la légalité de mesures imposant des charges financières aux opérateurs est subordonnée à la condition que ces mesures soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et de veiller à ce que les charges imposées ne soient pas démesurées par rapport aux buts visés » [25].

33. La mesure par laquelle la suspension temporaire de 4,5 % des quantités de référence individuelles a été convertie en une réduction définitive pour laquelle aucune indemnisation n'était prévue a été adoptée dans le cadre du régime de prélèvement supplémentaire qui avait été introduit dans l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers afin d'ajuster l'offre à la demande et de réduire les excédents structuraux. Cette mesure, qui s'ajoute aux autres mesures adoptées dans le cadre du régime de prélèvement supplémentaire, vise à limiter la production laitière conformément à l'objectif de stabilisation des marchés expressément énoncé à l'article 39, paragraphe 1, sous c), du traité. De surcroît, comme la Cour l'a dit dans l'arrêt Erpelding [26], ce type de mesure contribue au développement rationnel de la production laitière, au sens de l'article 39, paragraphe 1, sous a), du traité, ainsi qu'au maintien d'un niveau de vie équitable de la population agricole concernée, au sens de l'article 39, paragraphe 1, sous b), du traité, puisqu'elle garantit ses revenus.

34. A supposer même que la suspension permanente des quantités de référence aurait entraîné des pertes économiques pour les agriculteurs, qui n'ont perçu aucune indemnisation — ce que les pièces du dossier n'ont d'ailleurs pas démontré —, elle est une mesure justifiée au regard du traité. En effet, lorsque le Conseil adopte des mesures de restriction de la production dans une situation de marché caractérisée par d'importants excédents structurels pendant une période prolongée, il faut accepter qu'elles provoquent une perte de revenus qui entraîne à son tour une baisse passagère du niveau de vie des agriculteurs [27]. De surcroît, selon la jurisprudence, « les institutions communautaires doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre [l]es objectifs [de la politique agricole commune] considérés

25 — Arrêts du 26 juin 1990, Zardi (C-8/89, Rec. p. I-2515, point 10), et Schräder, déjà cité, point 21.

26 — Arrêt du 17 mai 1988 (84/87, Rec. p. 2647, point 26).

27 — Arrêt du 19 mars 1992, Hierl (C-311/90, Rec. p. I-2061, point 14).

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 leur décision ... La jurisprudence admet également que le législateur communautaire dispose, en matière de politique agricole commune, d'un large pouvoir d'appréciation, qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité lui attribuent » [28].

35. Enfin, j'estime que suspendre 4,5 % des quantités de référence définitivement et sans indemnisation est la mesure la moins restrictive qui soit susceptible d'entraîner la stabilisation de la production laitière communautaire dès lors que l'autre mesure possible, qui consistait à réduire les prix d'intervention des produits laitiers, aurait eu des effets beaucoup plus négatifs sur les revenus des agriculteurs [29]. En outre, cette suspension définitive n'impose aucune charge démesurée aux producteurs puisque, de 1987 à 1992, ils ont perçu une indemnisation dégressive pour les quantités de référence en question et que la réduction de leurs quotas a entraîné une augmentation de prix qui compense leurs pertes éventuelles, comme le juge de renvoi l'a indiqué dans son ordonnance.

36. Les considérations qui précèdent m'amènent à estimer que la suspension définitive, et sans indemnisation, de 4,5 % des quantités de référence n'est pas une mesure manifestement inappropriée pour atteindre l'objectif de stabilisation de la production laitière et, par conséquent, qu'elle n'est pas contraire au principe de proportionnalité.

Violation du principe de non-discrimination

37. La Cour a dégagé une jurisprudence constante selon laquelle le principe de non-discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté, qui est énoncé à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, n'est qu'une expression particulière du principe général d'égalité en droit communautaire, principe qui veut « que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement soit objectivement justifié. Les mesures que comporte l'organisation commune des marchés, et notamment ses mécanismes d'intervention, ne sauraient donc être différenciées, selon les régions et autres conditions de production ou de consommation, qu'en fonction de critères objectifs qui assurent une répartition proportionnée des avantages et désavantages entre les intéressés, sans distinguer entre les territoires des États membres » [30].

38. Suspendre 4,5 % des quantités de référence définitivement et sans indemnisation comme l'ont fait les règlements n[os] 816/92 et

28 — Arrêts Hierl, déjà cité, point 13, et Allemagne/Conseil, déjà cité, point 47.

29 — C'est la conclusion à laquelle la Cour a abouti dans l'arrêt Espagne/Conseil, déjà cité, point 14.

30 — Arrêt Espagne/Conseil, déjà cité, point 25.

1560/93 pourrait être contraire au principe de non-discrimination pour deux raisons, à savoir, d'une part, parce que cette mesure ne prévoit pas un traitement plus favorable pour les producteurs irlandais et ne tient donc pas compte de leur situation particulière et, d'autre part, parce qu'elle institue une suspension uniforme qui ne fait aucune différence entre les petits et les grands producteurs.

39. En ce qui concerne l'octroi d'un traitement plus favorable aux producteurs irlandais dans le cadre de la suspension définitive des quotas laitiers, une telle mesure ne serait possible, conformément à la jurisprudence de la Cour, que s'il existait une raison objective justifiant une telle discrimination. A cet égard, la contribution de la production laitière au produit national brut est plus importante en Irlande que dans d'autres États membres et à cette particularité s'ajoute la difficulté de développer dans ce pays des productions agricoles susceptibles de remplacer la production laitière. Lorsqu'elles ont attribué les quantités de référence globales lors de l'instauration du régime de prélèvement supplémentaire, les institutions communautaires ont tenu compte de cette spécificité de l'Irlande en ce sens qu'elles ont appliqué une base de calcul plus favorable pour définir son quota, ce qui a eu pour conséquence que les producteurs irlandais ont moins souffert des mesures de stabilisation de la production laitière que les producteurs des autres États membres. La Commission fait observer à juste titre que la situation particulière des producteurs irlandais a déjà été dûment prise en considération et qu'eu égard à leur situation actuelle, il serait inacceptable de les exonérer, en tout ou en partie, des mesures de contrôle de la production laitière, notamment de la suspension définitive des quantités de référence qui est en cause dans la présente affaire.

40. Le fait que certains États membres, et en particulier l'Italie, n'appliquent pas le régime du prélèvement supplémentaire n'implique pas une violation du principe de non-discrimination, car le fait qu'un État membre manque aux obligations qui lui incombent en vertu d'une réglementation communautaire ne saurait justifier la même attitude de la part d'autres États membres.

41. En ce qui concerne le fait que la suspension définitive des quantités de référence soit appliquée sans distinction entre les petits et les grands producteurs, j'estime qu'il n'y a pas lieu d'y voir une violation du principe de non-discrimination. En effet, la Cour a dit pour droit que « le fait qu'une mesure prise dans le cadre d'une organisation commune de marché puisse avoir des répercussions différentes pour certains producteurs, en fonction de la nature particulière de leur production, n'est pas constitutif d'une discrimination, dès lors que cette mesure est basée sur des critères objectifs, adaptés aux besoins du fonctionnement global de l'organisation commune de marché » [31]. Il est parfaitement justifié d'appliquer la suspension permanente indistinctement à tous les bénéficiaires de quantités de référence, car si tous profitent des avantages résultant du régime du prélèvement supplémentaire, il est logique qu'ils supportent aussi, et de manière égale, les mesures de contrôle de la production laitière qui sont nécessaires pour réduire les

31 — Arrêt Hierl, déjà cité, point 19.

excédents que tous ont contribué à créer. De surcroît, la suspension permanente de 4,5 % des quantités de référence est une mesure à caractère totalement proportionnel qui affecte chaque producteur en fonction de l'importance de son quota.

42. Le raisonnement qui précède m'amène à conclure que la suspension définitive des quantités de référence qui est mise en cause en l'espèce n'est pas contraire au principe de non-discrimination.

La violation de l'article 190 du traité

43. Il est désormais bien établi dans la jurisprudence de la Cour que « la motivation exigée par l'article 190 du traité CEE doit faire apparaître, d'une façon claire et non équivoque, le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de défendre leurs droits et à la Cour d'exercer son contrôle...

Toutefois, il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents. En effet, il est de jurisprudence constante que la question de savoir si la motivation d'une décision satisfait aux exigences de l'article 190 du traité doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée ... » [32].

44. Les préambules des deux règlements communautaires dont la validité est mise en cause dans la présente affaire comportent des différences importantes. Le règlement n° 1560/93 contient incontestablement un exposé des motifs suffisant à l'appui de la transformation en réduction définitive de la suspension temporaire de 4,5 % des quantités de référence. Le deuxième considérant de ce règlement expose la situation et l'origine de cette suspension et, au nombre des causes de la conversion de celle-ci en réduction définitive, il mentionne la persistance des excédents de la production laitière et le paiement, durant cinq années, d'une indemnisation dégressive aux producteurs [33]. La réduction définitive des quotas et l'absence d'indemnisation sont ainsi dûment motivées.

45. Comme je l'ai déjà indiqué, le règlement n° 816/92 n'a pas inclus les quantités de réfé-

32 — Arrêt Delacre e. a./Commission, déjà cité, points 15 et 16.

33 — Le texte de ce deuxième considérant du règlement n° 1560/93 est le suivant: « considérant que la suspension temporaire d'une partie des quantités de référence à partir de la quatrième période de douze mois, aux termes du règlement (CEE) n° 775/87, a été rendue nécessaire par la situation du marché; qu'une indemnité dégressive a été octroyée aux producteurs pendant cinq années pour les quantités ainsi suspendues; que le règlement (CEE) n° 816/92, qui a prorogé le régime de prélèvement supplémentaire établi par l'article 5 *quater* du règlement (CEE) n° 804/68 dans l'attente d'une décision dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, n'a pas retenu dans les quantités globales garanties pour la neuvième période les quantités préalablement suspendues compte tenu de la persistance de la situation excédentaire qui exigeait que la suspension de 4,5 % des quantités de référence livraisons soit consolidée en réduction définitive des quantités globales garanties ... ».

rence qui avaient été suspendues à partir de 1987 dans le calcul des quantités globales garanties et, en raison de la persistance de la situation excédentaire, il a différé la décision sur leur futur jusqu'à ce que la réforme de la PAC soit terminée. C'est la raison pour laquelle le premier considérant du règlement, dans lequel sont exposés les motifs de cet ajournement, me paraît assez sommaire et ne me semble pas davantage justifier la suppression de l'indemnité.

Je n'estime cependant pas que le laconisme de l'exposé des motifs sur ce point constitue une violation de l'article 190 du traité parce que l'ensemble des dispositions communautaires adoptées dans le cadre du régime de prélèvement supplémentaire fournit suffisamment d'éléments qui permettent d'expliquer les motifs qui justifient cet ajournement et la suppression de l'indemnité. En effet, les intéressés savaient déjà que l'indemnité dégressive prévue par le règlement n° 775/87, tel qu'il a été modifié par les règlements n°s 1111/88 et 3882/89, expirait le 31 mars 1992 et qu'aucune disposition ne prévoyait son rétablissement. D'autre part, les mesures qui avaient été adoptées dans le cadre du régime de prélèvement supplémentaire et des indemnités dégressives aux producteurs permettaient de prévoir que les quantités de référence seraient réduites pour la campagne 1992/1993 sans indemnisation. Il résulte de ce qui précède que l'absence d'une motivation explicite en ce qui concerne l'inexistence d'une indemnisation pour la campagne 1992/1993 ne pouvait pas priver les parties demanderesses de la possibilité de faire valoir leurs droits avec succès ni empêcher la Cour d'exercer son contrôle juridictionnel.

46. Les règlements n°s 816/92 et 1560/93 contiennent donc une motivation suffisante en ce qui concerne la transformation de la suspension temporaire de 4,5 % des quotas en réduction définitive et, par conséquent, ils n'enfreignent pas l'article 190 du traité.

Le détournement de pouvoir

47. Le détournement de pouvoir, en tant que vice de nullité d'un acte communautaire, est un concept bien délimité par la jurisprudence de la Cour, qui le définit comme le fait pour une autorité administrative d'utiliser ses compétences à des fins autres que celles pour lesquelles elles lui ont été conférées [34]. De surcroît, « un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris dans le but exclusif ou, à tout le moins, déterminant d'atteindre des fins autres que celles dont il est excipé ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce » [35].

48. Selon moi, le Conseil ne s'est pas rendu coupable d'un détournement de pouvoir lorsqu'il a adopté les règlements n°s 816/92 et 1560/93 par lesquels il a converti la sus-

34 — Arrêts de la Cour du 4 février 1982, Buyl c. a./Commission (817/79, Rec. p. 245, point 28), et du Tribunal du 23 octobre 1990, Pitrone/Commission (T-46/89, Rec. p. II-577, point 70).

35 — Arrêt du 13 novembre 1990, Fedesa e.a (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 24).

pension temporaire de 4,5 % des quotas en réduction définitive. En adoptant ces deux règlements, le Conseil a fait usage de la compétence législative que l'article 40, paragraphe 3, du traité lui confère en matière de politique agricole lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment la stabilisation des marchés visée expressément au paragraphe 1, sous c), de celui-ci. Comme je l'ai déjà indiqué plus haut, la Cour a considéré, dans son arrêt Hierl, que la suspension temporaire des quantités de référence était une mesure adéquate pour atteindre cet objectif et il ne fait aucun doute que leur suspension définitive l'est également.

49. A défaut d'être compensée par une indemnité, la suspension définitive des quantités de référence individuelles pourrait entraîner, pour les producteurs, une réduction de revenus contraire à l'objectif qui est énoncé à l'article 39, paragraphe 1, sous b), du traité. Tel n'a cependant pas été le cas en l'espèce grâce à l'augmentation du prix du lait et au gain de valeur des quantités de référence que les producteurs ont conservées. Et même si cette perte de revenus s'était produite, on ne pourrait pas encore parler de détournement de pouvoir puisque les institutions communautaires ont la possibilité d'accorder temporairement, au détriment des autres, la priorité à l'un des objectifs énoncés à l'article 39, paragraphe 1.

50. Le Conseil ne s'est donc pas rendu coupable d'un détournement de pouvoir susceptible d'affecter la validité des règlements n^{os} 816/92 et 1560/93.

Conclusion

51. Eu égard aux considérations que je viens d'exposer, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles de la High Court of Ireland de la manière suivante:

« 1) Il n'est apparu, au cours de la présente procédure, aucun élément susceptible d'affecter la validité de l'article 5 quater, paragraphe 3, sous g), 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, ajouté par l'article 1er, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 816/92 du Conseil, du 31 mars 1992, bien que cette disposition n'ait pas repris dans les quantités de référence attribuées aux producteurs pour la campagne 1992/1993 les 4,5 % de ces mêmes quantités qui avaient été suspendus temporairement par le règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil, du 16 mars 1987, dans sa version modifiée, et qu'elle n'ait pas prévu d'indemnité compensatoire au bénéfice des producteurs.

2) Il n'est pas davantage apparu, au cours de la procédure, d'élément susceptible d'affecter la validité de l'article 3 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, inséré par l'article 1er du règlement (CEE) n° 1560/93 du Conseil, du 14 juin 1993, bien que cette disposition n'ait pas réinséré dans les quantités de référence individuelles attribuées aux producteurs conformément à cet article les 4,5 % des quantités de référence qui avaient été suspendus temporairement auparavant par le règlement n° 775/87, dans sa version modifiée, et qu'elle n'ait pas prévu, à ce titre, une indemnité compensatoire au bénéfice des producteurs. »