RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-189/89 *

I — Faits et procédure

1. *La réglementation communautaire applicable*

a) Le *règlement (CEE) n° 1078/77* du Conseil, du 17 mai 1977, instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1) avait instauré, entre autres, un système de primes de non-commercialisation, lesquelles devaient être accordées sur demande à tout producteur laitier qui s'engageait à ne pas livrer à titre gratuit ou onéreux du lait ou des produits laitiers provenant de son exploitation durant une période de cinq ans (articles 1er et 2).

b) Le *règlement (CEE) n° 856/84* du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10) a institué un prélèvement supplémentaire perçu sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité de référence à déterminer. Ce régime est mis en œuvre dans chaque région du territoire des États membres selon l'une des formules suivantes (article 1er):

— selon la formule A, le prélèvement est dû par les producteurs de lait sur les quantités de lait livrées à un acheteur et qui dépassent la quantité de référence à déterminer (formule producteur);

— selon la formule B, le prélèvement est dû par les acheteurs de lait ou d'autres produits laitiers (laiteries) sur les quantités de lait livrées par des producteurs et qui dépassent la quantité de référence à déterminer. L'acheteur redevable du prélèvement est tenu de répercuter ce dernier sur les seuls producteurs qui ont augmenté leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur (formule acheteur).

c) Les règles générales d'application du prélèvement supplémentaire sont contenues dans le *règlement (CEE) n° 857/84* du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers. Ce règlement fixe notamment la quantité de référence visée dans le règlement de base n° 856/84, c'est-à-dire la quantité exemptée du prélèvement supplémentaire. Celle-ci est, en principe, égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par un producteur (formule A) ou achetée par un acheteur (formule B) pendant l'année civile 1981, augmentée de 1 % (article 2, paragraphe 1). Toutefois, les États membres peuvent prévoir que sur leur territoire la quantité de référence est égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée ou achetée pendant l'année civile 1982 ou

* Langue de procédure: l'allemand.

l'année civile 1983, affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie (article 2, paragraphe 2).

Les articles 3, 3 bis, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié, permettent aux États membres de tenir compte de certaines situations particulières lors de la fixation des quantités de référence ou d'attribuer des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires. Dans la présente affaire, il convient de relever, notamment, l'article 3 bis, inséré par le règlement modificatif (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989:

« *Article 3 bis*

1. Le producteur visé à l'article 12, sous c), troisième alinéa:

— dont la période de non-commercialisation ou de reconversion, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77, expire après le 31 décembre 1983, ou après le 30 septembre 1983 dans les États membres où la collecte de lait des mois d'avril à septembre est au moins le double de celle des mois d'octobre à mars de l'année suivante,

— qui n'a pas reçu une quantité de référence dans les conditions fixées au titre de l'article 5, paragraphe 4, sous b), et/ou de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1546/88 et/ou, s'agissant du cessionnaire de la prime, au titre de l'article 2 du présent règlement,

reçoit provisoirement, à sa demande, formulée dans un délai de trois mois à compter du 29 mars 1989, une quantité de référence spécifique, à condition qu'il:

a) n'ait pas cessé son activité dans le cadre de l'article 2, paragraphes 3 et 4, du règlement (CEE) n° 1078/77 ou cédé en totalité son exploitation laitière avant l'échéance de la période de non-commercialisation ou de reconversion;

b) établisse à l'appui de sa demande, à la satisfaction de l'autorité compétente, qu'il est en mesure de produire sur son exploitation jusqu'à hauteur de la quantité de référence demandée;

c) s'engage à vendre du lait ou d'autres produits directement au consommateur et/ou à livrer du lait à un acheteur;

d) s'engage, en ce qui concerne la quantité de référence spécifique, à ne pas demander à bénéficier de tout programme d'abandon de quantités de référence jusqu'à la fin du régime du prélèvement supplémentaire.

2. La quantité de référence spécifique est égale à 60 % de la quantité de lait livrée ou à la quantité d'équivalent lait vendue par le producteur pendant la période de douze mois de calendrier précédant le mois du dépôt de la demande de la prime de non-commercialisation ou de reconversion, telle que déterminée par l'autorité compétente concernée en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous e), du

règlement (CEE) n° 1391/78, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 84/83, et pour laquelle le producteur n'a pas perdu le droit à la prime.

Au cas où le producteur a obtenu une quantité de référence en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 2, et/ou de l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), la quantité de référence spécifique visée au premier alinéa du présent paragraphe est diminuée de ladite quantité.

Au cas où le producteur a cédé en partie son exploitation au cours de la période de non-commercialisation ou de reconversion:

— la quantité de référence spécifique du cédant, telle qu'établie ci-dessus, est égale à 60 % de la quantité pour laquelle a été gardé le droit à la prime,

— la quantité de référence spécifique du cessionnaire, telle qu'établie ci-dessus, est égale à 60 % de la quantité pour laquelle a été acquis le droit à la prime.

3. Si, dans un délai de deux ans à compter du 29 mars 1989, le producteur peut prouver, à la satisfaction de l'autorité compétente, qu'il a effectivement repris les ventes directes et/ou les livraisons et que ces ventes directes et/ou ces livraisons ont atteint au cours des douze derniers mois un niveau égal ou supérieur à 80 % de la quantité de référence provisoire, la quantité de référence spécifique lui est attribuée définitivement. Dans le cas contraire, la quantité de référence provisoire retourne en totalité à la réserve communautaire. Le niveau des ventes directes et/ou des livraisons effectives est déterminé compte tenu de l'évolution du rythme de production dans l'exploitation du producteur, des conditions saisonnières et de toute circonstance exceptionnelle.

4. ... »

d) L'article 9, paragraphe 2, du *règlement (CEE) n° 1546/88* de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 139, p. 12) prévoit que:

« Dans le cadre des formules A et B, si des redevables ont commencé leur activité après le début de la période de référence, les États membres peuvent leur attribuer une quantité de référence selon des modalités analogues à celles visées à l'article 5, paragraphe 4, sous b). »

2. *Le litige au principal*

Le demandeur au principal, M. Karl Spagl, exploite une entreprise agricole consistant en pâturages avec une surface utile de 36 « Tagwerk » (soit environ 12 hectares). Lorsqu'il a repris cette exploitation en 1976, elle disposait d'un cheptel de douze vaches laitières et de cinq veaux.

Le 23 décembre 1977, M. Spagl a sollicité l'octroi d'une prime de non-commercialisa-

tion du lait et des produits laitiers pour une durée de cinq ans en vue d'assainir l'exploitation. Au cours de l'interruption de la production laitière pendant la période en cause, du 1er avril 1978 au 31 mars 1983, il a procédé à des travaux d'entretien sur les bâtiments et les machines. Au mois d'août 1984, il y avait douze vaches à l'étable.

A l'expiration de la période de non-commercialisation, M. Spagl a entrepris des démarches pour obtenir l'attribution d'une quantité de référence au titre du régime du prélèvement supplémentaire sur le lait. Par lettre du 4 septembre 1984, l'acheteuse a fixé à zéro la quantité de référence de livraison au motif, entre autres, qu'il ne s'agissait pas d'un cas exceptionnel au sens de la réglementation applicable. Pour la même raison, les instances compétentes ont refusé, par une série de décisions, d'admettre l'existence d'un cas exceptionnel ou d'accorder à M. Spagl l'attribution d'une quantité de référence supplémentaire.

Par décision du 4 avril 1986, la partie défenderesse au principal, le Hauptzollamt Rosenheim (bureau principal des douanes de Rosenheim), a rejeté l'opposition formée contre la fixation de la quantité de référence, au motif que les organismes professionnels compétents n'avaient pas délivré d'attestation établissant qu'il s'agissait d'un cas exceptionnel. C'est contre cette décision qu'est dirigé le recours actuellement pendant devant le Finanzgericht München.

Estimant que la décision à rendre dépendait de la validité de la réglementation communautaire en la matière, le Finanzgericht München a sursis à statuer et a saisi la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles suivantes:

« Le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, dans la version du règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989, est-il valide

1) dans la mesure où, conformément à son article 3 bis, paragraphe 1, premier tiret, les producteurs dont la période de non-commercialisation, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement (CEE) n° 1078/77, était venue à expiration avant le 31 décembre 1983 ou avant le 30 septembre 1983, mais qui n'avaient pas encore repris leur production pendant la période de référence retenue, ne reçoivent pas de quantités de référence spécifiques dans le cadre de la réglementation des quotas laitiers,

2) et dans la mesure où, si la question 1 appelle une réponse négative, la quantité de référence spécifique prévue à l'article 3 bis, paragraphe 2, n'est égale qu'à 60 % de la quantité de lait ou de la quantité d'équivalent lait qui a servi de base au calcul de la prime de non-commercialisation ou de reconversion? »

Dans les motifs de l'ordonnance de renvoi, la juridiction nationale exprime des doutes sur la compatibilité de l'article 3 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié, avec le principe de la confiance légitime, avec le principe d'égalité, avec la garantie de la propriété et avec les dispositions du traité relatives à la politique agricole commune. Elle estime notamment que, du fait de la fixation d'une limite temporelle à l'expiration de la période de non-commercialisation, cette disposition affecte surtout les propriétaires des petites et moyennes entreprises agricoles qui — contrairement aux

gros exploitants — n'ont pas pu acheter le cheptel laitier supplémentaire nécessaire à la reprise immédiate des livraisons, en raison de la taille de leurs exploitations et de leurs moyens financiers limités. Ces entreprises supportent ainsi une charge telle que leur existence se trouve sérieusement menacée par le refus de leur attribuer une quantité de référence.

La juridiction nationale exprime, en outre, des doutes sur la validité de la réglementation en cause, dans la mesure où le niveau de la quantité de référence spécifique, calculé conformément à l'article 3 bis du règlement n° 857/84, est fixé à 60 % de la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par le producteur pendant la période de douze mois précédant le mois du dépôt de la demande de la prime de non-commercialisation.

3. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 30 mai 1989.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par M. Spagl, représenté par M^e^ U. Numberger, avocat au barreau de Munich, par le gouvernement irlandais, représenté par M. L. J. Dockery, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. A. Brautigam, administrateur principal au service juridique du Conseil, en qualité d'agent, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. D. Booss, et par M. K.-D. Borchardt, membre du service juridique de la Commission, en qualité d'agents.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, le 14 mars 1990, de renvoyer l'affaire devant la cinquième chambre, conformément à l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites

1. *Sur la première question*

M. Spagl et le gouvernement irlandais concluent à l'invalidité de la réglementation en cause. En revanche, le Conseil et la Commission soutiennent la validité de cette réglementation.

a) *M. Spagl* fait observer que l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 857/84, tel que modifié, instaure, conformément à la jurisprudence de la Cour, l'attribution d'une quantité de référence spécifique pour les producteurs qui avaient pris un engagement de non-commercialisation au titre du règlement n° 1078/77. Cette disposition exclut cependant les agriculteurs dont la période de non-commercialisation ou de reconversion avait expiré avant le 31 décembre 1983. Cela signifie qu'un agriculteur dont la période de non-commercialisation avait pris fin, par exemple, le 1^er^ décembre 1983 ne reçoit pas de quantité de référence.

M. Spagl rappelle que, dans le cadre des objectifs visés à l'article 39 du traité CEE, les institutions communautaires doivent assurer la conciliation que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément. Selon lui, les institutions communautaires ne sont pas parvenues à réaliser cette conciliation dans le présent contexte. On ne voit pas, en effet, ce qui pourrait justifier d'interdire la production de lait aux agriculteurs qui, après expiration de l'obligation de non-commercialisation, ont commencé en 1983 de constituer un cheptel, mais qui, en raison de la période de transition, n'avaient pas la possibilité de produire, dès l'année 1983, du lait en quantité aussi importante qu'avant le début de la non-commercialisation.

S'agissant de l'interdiction de discrimination, inscrite pour le secteur agricole à l'article 40 du traité CEE, on ne voit pas de raison justifiant objectivement l'inégalité de traitement frappant le demandeur au principal par rapport à la catégorie de ceux qui s'abstiennent de commercialiser, mais dont l'obligation de non-commercialisation a expiré non pas au cours de l'année 1983, mais seulement à la fin de l'année 1983.

Selon M. Spagl, le seul critère possible de délimitation est le classement de l'agriculteur en tant que producteur ou non-producteur de lait, c'est-à-dire la question de savoir si le régime de la prime de non-commercialisation a empêché l'intéressé en tant que producteur de lait de livrer effectivement du lait pendant une période de temps limitée. Par l'absence de prise en compte d'une telle situation, la renonciation volontaire, limitée, à la production laitière se trouve transformée en une exclusion définitive du producteur du marché laitier.

M. Spagl soutient, en outre, que l'absence de prise en compte d'une situation telle que la sienne est contraire à la garantie de la propriété, consacrée par le droit communautaire en tant que droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit. En effet, dans le cas du demandeur au principal, il a été porté atteinte à la propriété foncière garantie par la Loi fondamentale allemande, puisque le fait de frapper la totalité de la quantité de lait livrée par l'intéressé d'un prélèvement d'un taux de 100 % oblige celui-ci à abandonner l'exploitation de production laitière et anéantit son existence économique. Selon la jurisprudence du Bundesverwaltungsgericht, le droit de propriété des producteurs de lait sur leurs biens d'exploitation mérite une protection totale; il n'est pas compatible avec une garantie constitutionnelle qu'une exploitation utile, dont le lancement a nécessité d'importants investissements, soit entravée brusquement et sans transition sur la base d'une loi. M. Spagl considère que la garantie de la propriété en droit communautaire n'est pas moins forte que la garantie de la propriété consacrée par la Loi fondamentale.

Enfin, selon M. Spagl, l'absence de prise en compte du lait livré avant l'engagement de non-commercialisation ou de la quantité de lait ayant servi de base au montant de la prime viole, dans un cas comme le sien, le principe de la confiance légitime, qui fait partie du principe général de l'État de droit. La prime de non-commercialisation est expressément limitée à une période de cinq ans et l'interdiction de livraison de lait liée à l'octroi de la prime ne porte également que sur cette période, à l'expiration de laquelle la production laitière doit pouvoir être reprise. Dans ces conditions, le droit communautaire aurait dû prévoir, en tout cas pour ceux qui se sont abstenus de commercialiser et qui n'ont pas pu

reprendre les livraisons de lait immédiatement après la fin de l'interdiction de commercialisation, un « régime transitoire modérateur ».

b) Le *gouvernement irlandais* soutient que les producteurs dont la période de non-commercialisation a expiré, selon le cas, avant le 31 décembre 1983 ou avant le 30 septembre 1983 pouvaient légitimement se fier, lorsqu'ils ont pris leurs engagements de non-commercialisation, à ce que les dispositions prises pour le contrôle du marché n'ignoreraient pas le fait qu'ils ne seraient pas en mesure de reprendre immédiatement la production au niveau auquel ils avaient produit avant la période de non-commercialisation. En effet, à l'exception des gros producteurs, ayant des bases financières solides, aucun producteur ne serait en mesure de reprendre la production à un niveau notable peu de temps après l'expiration de la période de non-commercialisation. Le fait que ces producteurs ne peuvent obtenir une quantité de référence basée sur leur production avant la période de non-commercialisation signifie donc que leur confiance légitime dans le caractère limité des effets du régime de non-commercialisation pendant cinq ans se trouve trompée.

En ce qui concerne le principe d'égalité de traitement, le gouvernement irlandais rappelle que le demandeur au principal était dans une situation semblable à celle de tous les autres exploitants laitiers ayant pris un engagement de non-commercialisation en vertu du règlement n° 1078/77 et dont les engagements ont expiré, selon le cas, le 31 décembre 1983 ou le 30 septembre 1983 ou postérieurement. Or, conformément à l'article 3 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié, ces autres exploitants laitiers dont les engagements ont expiré après la date applicable en 1983 se sont vu accorder un délai de deux ans à compter du 29 mars 1989 pour prouver qu'ils ont effectivement repris les ventes directes et/ou les livraisons et que ces ventes directes et/ou ces livraisons ont atteint, au cours d'une période de douze mois comprise dans ce délai de deux ans, un niveau égal ou supérieur à 80 % de la quantité de référence provisoire qui leur a été attribuée.

En outre, le fait que le Conseil ait accordé aux exploitants laitiers dont la période de non-commercialisation a expiré, selon le cas, après le 31 décembre 1983 ou le 30 septembre 1983, un délai pour reprendre la production à un niveau annuel égal à 80 % de leur quantité de référence provisoire démontre que l'appréciation de leur situation a abouti à la conclusion qu'ils avaient besoin de temps afin de procéder aux opérations préparatoires nécessaires dans leurs exploitations et d'acheter et/ou d'élever un cheptel laitier en vue de pouvoir reprendre la production à un niveau notable. Or, les personnes se trouvant dans le cas du demandeur au principal ne se sont pas vu accorder le même délai pour procéder aux opérations préparatoires nécessaires en vue de la reprise de la production laitière. Cette différenciation viole l'interdiction de discrimination entre producteurs, inscrite à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE.

Une autre différenciation entre les producteurs qui se trouvent dans la situation du demandeur au principal et les producteurs qui se sont vu accorder, en vertu du règlement n° 764/89, un délai de deux ans à compter du 29 mars 1989 dans lequel ils doivent livrer, au cours d'une période de douze mois, 80 % de leur quantité de référence provisoire, réside dans la circonstance que ces derniers producteurs bénéficient de l'avantage de savoir ce que sera la consé-

quence du fait de ne pas atteindre ce niveau de livraison de lait dans ce délai, à savoir la perte d'une quantité de référence, alors que les producteurs qui se trouvent dans la situation du demandeur au principal ne savaient pas quelles seraient les conséquences du fait de ne pas reprendre les livraisons de lait dans une proportion substantielle, puisque le règlement n° 857/84 n'était pas encore intervenu.

En outre, selon le gouvernement irlandais, le règlement n° 764/89 exclut de la possibilité d'obtenir une quantité de référence spécifique tous les producteurs dont la période de non-commercialisation a pris fin avant le 30 septembre 1983 ou avant le 31 décembre 1983, que ce soit quelques jours, quelques semaines, quelques mois ou des années avant cette date. Or, il est évident que les producteurs dont la période de non-commercialisation a expiré quelques semaines avant la date en cause n'ont eu la possibilité de reprendre la production qu'à un niveau très bas, alors que ceux dont la période de non-commercialisation a expiré en 1982 ont manifestement eu beaucoup moins de difficultés à mettre sur pied une production et donc moins de difficultés à avoir une quantité de référence en 1983. Étant donné que ces différentes catégories de producteurs sont traitées comme s'ils se trouvaient tous dans la même situation, il s'agit là encore d'une violation du principe d'égalité de traitement.

En conclusion, le gouvernement irlandais considère que le règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 764/89, est invalide dans la mesure où les producteurs dont la période de non-commercialisation, en exécution de l'engagement pris au titre du règlement n° 1078/77, était venue à expiration avant le 31 décembre 1983 ou avant le 30 septembre 1983, mais qui n'avaient pas encore repris leur production pendant la période de référence retenue ou qui avaient produit une quantité de lait inférieure à la quantité de référence spécifique à laquelle ils auraient droit si le premier tiret de l'article 3 bis, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 ainsi modifié leur était applicable ne reçoivent pas de quantité de référence spécifique ou, dans le cas de cette dernière catégorie de producteurs, ne reçoivent pas une quantité de référence spécifique qui, ajoutée à leur quantité de référence existante, leur donnerait une quantité de référence égale à la quantité de référence spécifique à laquelle ils auraient droit dans l'hypothèse susmentionnée.

c) Le *Conseil* rappelle que l'article 3 bis du règlement n° 857/84 prévoit l'attribution, avec effet au 29 mars 1989, d'une quantité de référence aux producteurs concernés dont la période de non-commercialisation ou de reconversion a expiré après le 31 décembre 1983 ou, le cas échéant, après le 30 septembre 1983, si ces producteurs répondent à certains critères d'éligibilité établissant leur intention et leurs possibilités réelles de reprendre la production laitière et l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés d'obtenir l'attribution d'une quantité de référence en vertu de l'article 2 du règlement n° 857/84.

En revanche, les producteurs dont la période de non-commercialisation a expiré avant le 31 décembre 1983 ou, le cas échéant, avant le 30 septembre 1983, ne peuvent pas bénéficier de cet article 3 bis. En effet, rien dans la réglementation pertinente n'a pu les empêcher de reprendre la production laitière, ou bien déjà pendant l'année de référence, ou bien à tout le moins avant le 1er avril 1984, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du régime du prélèvement supplémentaire. De même, les produc-

teurs dont la période de non-commercialisation a expiré après le 31 décembre 1983 et qui ont bénéficié de l'attribution d'une quantité de référence en raison d'une production commencée après le début de la période de référence, mais avant le 1er avril 1984, sont également exclus du bénéfice de l'article 3 bis.

En ce qui concerne la confiance légitime des producteurs dont la période de non-commercialisation a expiré avant le 31 décembre 1983 ou avant le 30 septembre 1983, le Conseil estime que la situation de ces opérateurs n'est pas comparable à celle des producteurs dont la période de non-commercialisation a expiré seulement après le 31 décembre 1983. En effet, ces derniers ne pouvaient pas légalement livrer du lait pendant l'année de référence, alors que les premiers pouvaient légalement reprendre leurs livraisons avant la date de forclusion, mais qu'ils ne l'ont pas fait de leur propre choix.

Quant à la comparaison faite avec les producteurs dont la période de non-commercialisation a expiré avant le 31 décembre 1983 et qui ont repris leurs livraisons avant cette date, le Conseil soutient que des considérations impératives de sécurité juridique et d'efficacité du régime justifient la date de forclusion appliquée. En effet, si aucune date limite n'était prévue, de nouveaux producteurs pourraient s'installer dans la production laitière et ainsi annuler l'effet de la diminution de production imposée aux producteurs en activité. Le même phénomène se présente si un délai trop prolongé est prévu pour la reprise de la production. Il était donc impératif de prévoir que, en principe, seuls les producteurs disposant d'une production existante au moment de l'entrée en vigueur du régime de prélèvement supplémentaire avaient droit à l'attribution d'une quantité de référence.

Quant au respect du droit de propriété, le Conseil rappelle d'abord que, selon la jurisprudence de la Cour (arrêt du 27 juin 1989, Leukhardt, 113/88, Rec. p. 1991), le législateur communautaire jouit d'un large pouvoir d'appréciation en matière de politique agricole commune. En outre, selon la jurisprudence de la Cour, les limitations à l'usage d'un bien immobilier sont admises si ces limitations sont dictées par l'intérêt public communautaire, qui est d'éviter que les excédents sur le marché en cause ne soient augmentés par la mise en exploitation de nouvelles capacités de production.

En ce qui concerne le principe de non-discrimination, le Conseil souligne que le traitement différent des producteurs dont la période de non-commercialisation a expiré avant la date de forclusion, selon la circonstance objective qu'ils ont, ou non, repris leurs livraisons de lait avant le 1er avril 1984, n'est pas discriminatoire. La situation critiquée est objectivement justifiée, dès lors qu'une date limite pour la reprise de la production laitière s'impose tant dans l'intérêt de la sécurité juridique que dans l'intérêt de l'efficacité du régime du prélèvement supplémentaire.

Quant au grief de méconnaissance des objectifs de la politique agricole commune, le Conseil conteste que la date limite appliquée en l'occurrence ait pour effet de favoriser les grandes exploitations, qui produisent de façon intensive surtout avec du fourrage acheté, au détriment des petites exploitations qui produisent de manière traditionnelle avec du fourrage produit dans l'exploitation même. Tous les producteurs qui ont repris ou commencé une production laitière sont traités de la même manière, selon la circonstance objective qu'ils ont, ou non, repris ou commencé cette activité avant le 1er avril 1984.

Au demeurant, le Conseil souligne que les objectifs de la politique agricole n'exigent pas qu'en toute circonstance les petites exploitations traditionnelles doivent être sauvegardées. En effet, l'objectif d'assurer le revenu agricole doit, en premier lieu, être réalisé par l'accroissement de la productivité en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production [article 39, paragraphe 1, sous a), du traité CEE].

En conclusion, le Conseil suggère à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées:

« L'examen des questions posées n'a pas révélé des éléments de nature à mettre en cause la validité du règlement n° 857/84 du Conseil dans sa rédaction résultant du règlement n° 764/89 du Conseil. »

d) La *Commission* relève que l'article 3 bis du règlement n° 857/84 vise à combler la lacune — mise en évidence par l'arrêt de la Cour du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321) — présentée par le régime d'octroi des quantités de référence spécifiques dans les cas dans lesquels les producteurs n'ont pas pu livrer de lait pendant l'année de référence considérée, en raison de leur engagement de non-commercialisation pris sous le régime du règlement n° 1078/77. Cette disposition spéciale étant destinée à combler une lacune, son application a été limitée aux producteurs dont la période de non-commercialisation ou de reconversion était venue à expiration après le 31 décembre 1983 ou après le 30 septembre 1983.

En revanche, selon la Commission, les producteurs qui s'étaient également engagés à ne pas commercialiser de lait, mais dont la période de non-commercialisation avait expiré dès avant le 31 décembre 1983 ou le 30 septembre 1983 pouvaient déjà demander à bénéficier d'une quantité de référence en vertu de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88. Cette disposition s'applique aux producteurs qui ont, certes, repris leur activité après le 1er janvier 1983 (début de l'année de référence choisie par l'Allemagne), mais encore avant le 1er avril 1984. Dans ce cas, la quantité de référence est, en principe, calculée sur la base des ventes réalisées au cours des douze derniers mois d'activité précédant le 1er avril 1984 et affectée, le cas échéant, d'un pourcentage. Pour les producteurs n'ayant pas douze mois d'activité au 1er avril 1984, les États membres déterminent une quantité annuelle de vente sur la base de leurs ventes effectives et leur attribuent une quantité de référence calculée sur cette base. Il suffit que le producteur concerné ait effectué des ventes de lait pendant au moins un mois avant le 1er avril 1984.

La Commission précise que cette disposition est particulièrement destinée à tenir compte du fait que le retour à la production laitière, surtout pour les petites exploitations, n'est pas réalisable immédiatement, mais demande un certain temps. Ainsi, le délai de transition accordé par la réglementation peut aller jusqu'à quatorze mois (expiration de la période de non-commercialisation en janvier 1983; reprise de la production laitière en mars 1984).

En revanche, l'attribution d'une quantité de référence sur la base de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1546/88 aux producteurs dont la période de non-commercialisation n'avait expiré

qu'après le 31 décembre 1983 ou le 30 septembre 1983 n'était pas possible ou ne l'était que pour une période extrêmement brève. Ainsi, seuls les producteurs dont la période de non-commercialisation s'était achevée en janvier ou en février 1984 et qui pouvaient reprendre leur production laitière dès mars 1984 avaient droit à bénéficier d'une quantité de référence en vertu de l'article 9, paragraphe 2. Par contre, pour tous les autres producteurs, dont la période de non-commercialisation ne s'est achevée qu'en mars 1984 ou plus tard, ou dont la reprise de la production laitière n'a été possible qu'après le 1er avril 1984, il manquait, jusqu'à l'adoption du règlement n° 764/89, une disposition communautaire permettant de leur attribuer une quantité de référence spécifique.

Selon la Commission, il résulte donc du contexte global que la situation et les intérêts des producteurs dont la période de non-commercialisation était venue à expiration avant le 31 décembre 1983, ou avant le 30 septembre 1983, avaient déjà été suffisamment pris en compte par le règlement n° 1546/88, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de les inclure dans le règlement n° 764/89.

En conclusion, la Commission suggère à la Cour de répondre de la manière suivante à la première question préjudicielle:

« L'examen du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, dans la version du règlement (CEE) n° 764/89 du Conseil, du 20 mars 1989, n'a fourni aucun élément de nature à mettre en cause sa validité, dans la mesure où des producteurs, dont la période de non-commercialisation découlant de l'engagement pris par eux dans le cadre du règlement (CEE) n° 1078/77 venait à expiration avant le 31 décembre 1983, ou avant le 30 septembre 1983, et qui n'avaient pas encore produit de lait pendant la période de référence déterminante, ne bénéficient pas de l'attribution d'une quantité de référence spécifique dans le cadre du régime des quotas laitiers, conformément à l'article 3 bis, paragraphe 1, premier tiret. »

Sur la seconde question

a) Le *Conseil* soutient que la limitation de la quantité de référence à 60 % de la production de référence des intéressés est compatible avec le principe de la confiance légitime, le droit de propriété et le principe d'égalité de traitement.

En effet, le principe de la confiance légitime ne s'oppose, selon l'arrêt du 28 avril 1988, Mulder, précité, qu'à l'exclusion totale et permanente des producteurs concernés de l'attribution d'une quantité de référence. En outre, l'article 3 bis du règlement n° 857/84 n'exclut pas intrinsèquement l'application des autres dispositions de ce règlement qui permettent d'ajuster les quantités de référence des producteurs se trouvant dans une situation difficile. Ainsi, il est toujours possible qu'un producteur qui s'est vu attribuer une quantité de référence limitée à 60 % de sa production de référence sur la base de l'article 3 bis puisse, par exemple, bénéficier d'un transfert d'une quantité de référence non utilisée sur la base de l'article 4 bis. De même, les producteurs qui ont bénéficié de l'attribution d'une quantité de référence spécifique ou supplémentaire, sur la base des articles 3 et 4 du règlement n° 857/84, qui est supérieure à 60 % de leur production de référence, gardent cette quantité supérieure.

Le droit de propriété est respecté, étant donné que la limitation imposée ne constitue pas une atteinte à ce droit qui en affecterait la substance même.

Enfin, le Conseil considère que la limitation contestée n'est pas discriminatoire: d'une part, les producteurs concernés se trouvent objectivement dans une situation différente, en ce qui concerne leur référence de production, de celle des producteurs ayant livré du lait pendant l'année de référence (1981 à 1983); d'autre part, la limitation imposée est indispensable, vu le fragile équilibre du marché laitier. Les producteurs concernés occupent ainsi une position intermédiaire entre les producteurs ayant livré du lait pendant l'année de référence et ceux qui peuvent bénéficier, le cas échéant, de l'application des dispositions facultatives des articles 3 et 4 du règlement n° 857/84.

b) M. *Spagl*, le *gouvernement irlandais* et la *Commission* n'ont pas pris position sur la seconde question.

III — Réponses aux questions de la Cour

1. Le *Conseil* a exposé, en réponse à une question de la Cour, qu'il s'était fondé, pour la fixation des quantités de référence spécifiques visées à l'article 3 bis du règlement n° 857/84, sur les considérations préalables suivantes:

— dans ses arrêts du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), et von Deetzen (170/86, Rec. p. 2355), la Cour a reconnu aux producteurs concernés un droit à l'attribution d'une quantité de référence exempte du prélèvement supplémentaire;

— les producteurs concernés ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des producteurs ayant livré du lait pendant la période de référence (1981 à 1983), puisqu'ils n'ont pas pu livrer du lait pendant cette période en raison de l'engagement de non-commercialisation pris au titre du règlement n° 1078/77 et qu'ils n'ont, de ce fait, pas contribué à l'établissement des quantités globales garanties par État membre.

Les conséquences pratiques de ces différences objectives entre les situations des diverses catégories de producteurs sont les suivantes:

— la nécessité de recourir pour la production de référence des producteurs concernés à la production prise en compte dans le cadre du règlement n° 1078/77 (production des années 1976 et suivantes selon les cas) et non pas à celle (absente) de l'année 1983;

— l'impossibilité pour les producteurs concernés de bénéficier, le cas échéant, d'une augmentation de leurs quotas de production par rapport à cette production de référence en raison d'une augmentation de leur niveau de production qu'ils auraient, en l'absence de leur engagement de non-commercialisation, pu réaliser entre le début de cet engagement et l'année de référence (1983 normalement).

Dans ces conditions, le législateur communautaire était tenu, d'une part, de reconnaître aux producteurs concernés le droit à l'attribution d'une certaine quantité de référence, mais, d'autre part, il n'était pas tenu de traiter ces producteurs, à tous égards, de façon identique aux producteurs ayant livré du lait pendant la période de référence. Dans le même sens, le législateur communautaire a estimé nécessaire de limiter la quantité spécifique à attribuer en vertu du règlement n° 764/89 à 60 % de la production prise en compte dans le cadre du règlement n° 1078/77.

Compte tenu de la fragilité du marché laitier, il n'était pas possible de fixer les quotas de production à accorder aux producteurs concernés à 100 % du niveau de leur production prise en compte dans le cadre du règlement n° 1078/77. En effet, les services de la Commission ont estimé à 1 million de tonnes de lait la quantité de lait qui serait probablement en cause afin de pouvoir satisfaire à 100 % les producteurs qui, probablement, après les arrêts de la Cour, auraient souhaité l'attribution d'une quantité de référence. Le législateur communautaire a estimé cette quantité trop élevée, car elle menaçait de mettre en cause outre mesure l'équilibre fragile atteint sur le marché laitier. Dans ces conditions, il a été décidé de limiter la quantité à attribuer à 600 000 tonnes et de limiter en conséquence les quantités individuelles auxquelles peuvent prétendre les producteurs concernés à 60 % de leur production de référence. Le Conseil a agi ainsi dans les limites de la marge d'appréciation étendue que lui reconnaît la Cour en la matière.

2. A la demande de la Cour, la *Commission* a fourni des indications statistiques relatives à l'évolution du volume de la production et des livraisons de lait dans la Communauté par exploitation. Par ailleurs, elle a déclaré, en réponse à une question de la Cour, que, dans la plupart des États membres, il existait plus d'un taux pour les divers groupes de produits dont la production était « normale ». Sur ce point également, elle a fourni des indications chiffrées plus détaillées.

M. Zuleeg
Juge rapporteur