

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{me} JULIANE KOKOTT

présentées le 16 décembre 2004¹

I — Introduction

1. Le royaume des Pays-Bas connaît un régime de prix dans lequel les laiteries appliquent au lait cru de qualité inférieure des réductions de prix envers les producteurs, c'est-à-dire envers les différents éleveurs. Ces réductions de prix financent dans le même temps des primes modiques en faveur des producteurs qui ont livré aux laiteries tout au long d'une période donnée du lait cru de qualité irréprochable.

3. C'est dans ce contexte que le College van Beroep voor het bedrijfsleven (Pays-Bas) (ci-après le «juge de renvoi») interroge la Cour de justice sur l'interprétation de l'interdiction communautaire des aides d'État (article 87, paragraphe 1, CE) et de leur mise à exécution (article 88, paragraphe 3, CE) ainsi que 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 laitiers².

II — Cadre juridique

2. Ce régime de prix est soumis en l'espèce à la censure de la réglementation communautaire. M. A. H. Kuipers, dont le lait cru a été jugé dans certains cas en 1995 de qualité inférieure par la laiterie livrée, s'oppose aux réductions de prix appliquées par cette laiterie. Il considère que ces réductions sont contraires à la réglementation communautaire.

A — Réglementation communautaire

4. La réglementation communautaire consiste ici en les articles 36, premier alinéa,

¹ — Langue originale: l'allemand.

² — JO L 148, p. 13.

CE, 87, paragraphe 1, CE et 88, paragraphe 3, CE ainsi que dans le règlement n° 804/68³.

7. L'article 88, paragraphe 3, CE dispose:

5. Aux termes de l'article 36, premier alinéa, CE, le chapitre relatif aux règles de concurrence ne s'applique à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 37, paragraphes 2 et 3, CE compte tenu des objectifs énoncés à l'article 33 CE.

«La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 87, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.»

6. L'article 87, paragraphe 1, CE se lit comme suit:

8. Les articles 23 et 24 du règlement n° 804/68 se lisent comme suit⁴:

«Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.»

«Article 23

Sous réserve de dispositions contraires du présent règlement, les articles 92 à 94 du traité sont applicables à la production et au commerce des produits visés à l'article 1^{er}.

3 — Le règlement n° 804/68 a été remplacé par le règlement (CE) n° 1255/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 160, p. 48). Les faits qui ont donné lieu à l'affaire au principal se déroulent toutefois en 1995 en sorte que c'est le seul règlement n° 804/68 qui s'y applique *ratione temporis*.

4 — Les articles 23 et 24 du règlement n° 804/68 ont la même teneur que les articles 37 et 38 du règlement n° 1255/1999; voir, également, l'annexe III du règlement n° 1255/1999. Les anciens articles 92 à 94 du traité CE, auxquels le règlement n° 804/68 renvoie, correspondent aux articles 87 CE à 89 CE désormais applicables.

Article 24

prohiber celles qui sont incompatibles avec le marché commun soient rendues applicables dans le secteur du lait et des produits laitiers [...]

1. Sous réserve des dispositions de l'article 92 paragraphe 2 du traité, sont interdites les aides dont le montant est déterminé en fonction du prix ou de la quantité des produits visés à l'article 1^{er}.
2. Sont également interdites, les mesures nationales permettant une péréquation entre les prix des produits visés à l'article 1^{er}.

10. Pour être complet, on renverra à l'article 3 du règlement n° 804/68, qui comporte les règles suivantes sur la fixation du prix du lait:

«Article 3

Les produits visés à l'article 1^{er} du règlement n° 804/68 auquel renvoie l'article 24, paragraphe 2, sont en particulier le lait, la crème de lait, le beurre, les fromages, la caillebotte, le lactose et le sirop de lactose.

1. Il est fixé chaque année, pour la Communauté, avant le 1^{er} août pour la campagne laitière débutant l'année suivante, un prix indicatif pour le lait.

9. Le douzième considérant du règlement n° 804/68 donne la précision suivante sur l'ensemble:

[...]

«[L]a réalisation d'un marché unique reposant sur un système de prix communs serait compromise par l'octroi de certaines aides; [...] dès lors, il convient que les dispositions du traité permettant d'apprécier les aides accordées par les États membres et de

2. Le prix indicatif est le prix du lait que l'on tend à assurer pour la totalité du lait vendu par les producteurs au cours de la campagne laitière dans la mesure des débouchés qui s'offrent sur le marché de la Communauté et les marchés extérieurs.

3. Le prix indicatif est fixé pour le lait contenant 3,7 % de matières grasses, rendu laiterie. [...]»⁵.

11. À l'époque des faits qui ont donné lieu à la procédure au principal, l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 1411/71 comportait de surcroît la disposition suivante⁶:

«Le lait utilisé pour la fabrication [du] lait de consommation doit avoir été soumis à un système de paiement différencié selon la qualité. Ce système doit garantir que le lait utilisé comme matière première pour la fabrication de lait de consommation répond à certaines conditions en ce qui concerne la qualité, y compris la composition.»

B — Réglementation interne

12. On relèvera en particulier dans la réglementation interne néerlandaise la loi

sur l'agriculture de qualité (Landbouwkwaliteitswet, ci-après la «loi sur l'agriculture de qualité»)⁷, l'arrêté sur l'agriculture de qualité — lait cru et produits laitiers (Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding⁸, ci-après l'«arrêté de base néerlandais sur le lait»), ainsi que l'arrêté d'application du secrétaire d'État à l'Agriculture — paiement du lait de ferme en fonction de la qualité (Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, ci-après l'«arrêté d'application néerlandais sur le lait»)⁹. S'y ajoutent un règlement et une décision adoptés par le Productschap Zuivel (Office du lait et des produits laitiers), partie défenderesse dans la procédure au principal.

13. On retiendra essentiellement les éléments suivants de la combinaison extrêmement complexe de toutes ces dispositions:

14. Les dispositions combinées des articles 2, paragraphe 1, de la loi sur l'agriculture de qualité et 3, sous a), de l'arrêté de base néerlandais sur le lait comportent une habilitation à adopter des règles sur la qualité de produits [agricoles] et nommément du lait cru. Ces règles peuvent notamment moduler le paiement du prix en fonction de la qualité des produits.

5 — L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 a été remplacé par les termes suivants à partir du 1^{er} juillet 1996: «Il est fixé chaque année, pour la Communauté, un prix indicatif du lait.» [règlement (CE) n° 1587/96 du Conseil, du 30 juillet 1996 (JO L 206, p. 21)]. Le règlement n° 1255/1999, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000, comporte le système des prix indicatifs dans son article 3, mais ne prévoit plus nécessairement de nouvelle fixation annuelle.

6 — Règlement 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). Ce règlement a été abrogé au 1^{er} janvier 1998.

7 — Stbl. 1971, p. 371, modifiée par la loi du 23 décembre 1993 (Stbl. 1993, p. 690).

8 — Stbl. 1994, p. 63, modifié par l'arrêté du 26 juin 1995 (Stcrt.122).

9 — Stcrt. 1994, p. 25. Abrogé au 8 janvier 2000.

15. Les dispositions combinées des articles 2, paragraphe 2, sous f), de la loi sur l'agriculture de qualité et 3, sous a) et c), de l'arrêté de base néerlandais sur le lait permettent d'instaurer à l'endroit du lait cru un système de réductions de prix et de primes liées à la qualité du produit.

fonction de la qualité (Landbouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit), ci-après le «règlement de 1994»¹¹, dont nous citons les extraits suivants:

«Article 2

16. L'article 8 de la loi sur l'agriculture de qualité permet de conférer à des personnes morales de droit privé des fonctions de surveillance et même de leur confier l'examen de produits agricoles et la mise en œuvre de dispositions légales relatives au paiement du prix en fonction de la qualité des produits. Aux termes des article 3, paragraphe 1, sous c), et 7 de l'arrêté de base néerlandais sur le lait, cette mission a été essentiellement confiée pour le secteur du lait à la Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel, ci-après le «COKZ»)¹⁰ qui a son siège à Leusden.

1. Le collecteur du lait de ferme est tenu de payer ce lait en fonction de la qualité aux éleveurs laitiers concernés en se conformant aux dispositions prises par ce règlement ou en vertu de celui-ci.

[...]

17. L'article 2 de l'arrêté d'application néerlandais sur le lait charge à son tour l'office compétent — le Productschap Zuivel — de fixer par règlement des règles relatives au paiement du prix du lait de ferme modulé en fonction de la qualité, visant notamment l'examen de la qualité, la retenue de la réduction ainsi que le versement d'une prime de qualité. Se fondant sur l'article 2 de l'arrêté d'application néerlandais sur le lait, le Productschap Zuivel a adopté le règlement de 1994 sur la qualité de produits agricoles — paiement du prix du lait de ferme en

3. Le collecteur du lait de ferme est tenu:
 - a) de faire tester la qualité du lait de ferme qu'il a reçu d'éleveurs laitiers, et

10 — Office central pour la qualité des produits laitiers.

11 — *PBO-blad* 1994, n° 9. Le Productschap Zuivel a adopté un nouveau règlement le 15 septembre 1999, le *Zuivelverordening 2000*, *Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, samenstelling en gewicht*, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Celui-ci a abrogé le règlement de 1994.

- b. d'enregistrer le résultat du test de qualité visé sous a), le tout en se conformant aux dispositions prises par ce règlement ou en vertu de celui-ci.
2. Le montant de la prime de qualité doit être établi par 100 kilos de lait, par région déterminée par le président, le COKZ entendu, de manière à ce que le montant total des primes de qualité soit égal ou quasiment égal par période au montant total des réductions retenues.

[...]

Article 12

Article 10

1. La station de contrôle du lait attribue une évaluation aux résultats du test de qualité conformément à un système arrêté par le président, le COKZ entendu, établissant normes, points de réduction et autres réductions à infliger.

Par période d'échantillonnage, le collecteur du lait de ferme doit retenir, sur la base du nombre total de points de réduction attribués, une réduction à fixer par le président, le COKZ entendu, sur la quantité totale de lait de ferme livrée durant cette période par l'éleveur laitier concerné ainsi que l'éventuelle réduction ou les éventuelles réductions par livraison due ou dues à la présence d'antibiotiques.»

[...]

Article 11

1. Les collecteurs du lait de ferme sont tenus de verser une prime de qualité sur une période arrêtée à douze semaines aux éleveurs laitiers qui n'ont pas reçu plus d'un point de réduction au total au cours de cette période et dont on n'a pas démontré la présence d'antibiotiques dans leur lait. [...]

18. Une décision du président du Productschap Zuivel, la décision fixant la fréquence et l'évaluation des résultats du contrôle de qualité (Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek)¹², établit notamment les réductions de prix à appliquer. La réduction de prix s'y élève à 0,50 NLG (0,23 euro) par kilo lorsque des résidus d'antibiotique sont constatés dans le lait livré.

¹² — *PBO-blad* 1994, n° 20, p. 25, modifié par les arrêtés du 19 juillet 1994 (*PBO-blad*, n° 42) et du 15 février 1995 (*PBO-blad*, n° 15).

III — Les faits et la procédure au principal

réductions de prix que versé de primes de qualité, elle vire la différence au COKZ qui la transfère à son tour aux autres laiteries qui se trouvent dans la situation inverse.

A — Aperçu du fonctionnement du régime de prix néerlandais ¹³

19. Les laiteries néerlandaises font examiner en permanence la qualité du lait cru qui leur est livré. Les défauts de qualité sont évalués dans un système de points comportant des points de réduction et débouchent sur une réduction du prix que chaque laiterie retient.

22. Il ressort de la décision de renvoi que le prix du lait s'élevait à 71,43 NLG par 100 kilos de lait aux Pays-Bas en 1995, c'est-à-dire à 0,7143 NLG (0,32 euro) par kilo. Si l'on constatait la présence de résidus d'antibiotique dans le lait, la réduction de prix à appliquer s'élevait à 0,50 NLG (0,23 euro) par kilo.

20. Les laiteries paient une prime de qualité aux producteurs de lait dont les livraisons n'ont pas été sanctionnées de plus d'un point de réduction au cours d'une période complète de douze semaines et dans le lait desquels aucun résidu d'antibiotique n'a été démontré. Cette prime est périodiquement recalculée par le COKZ sur la base des données transmises par les laiteries.

23. La Cour n'a aucune information sur le nombre de producteurs qui ont bénéficié de primes dans la période considérée ni sur leur montant. Interrogé à ce sujet, le gouvernement néerlandais a exposé à l'audience, sans être contredit sur ce point, que le montant des primes est très modeste. M. Kuipers considère que près de 70 à 80 % des agriculteurs néerlandais en bénéficient pour leur lait.

21. À cet égard, le montant de la prime par 100 kilos est fixé de manière à ce que les primes de qualité versées dans la période donnée correspondent exactement ou quasiment au montant global des réductions de prix retenues. Si, dans une période donnée, une laiterie a retenu au total davantage de

24. La décision de renvoi permet d'ajouter qu'en 1995 *l'ensemble* des primes de qualité représentait aux Pays-Bas 0,217 % de *l'ensemble* des livraisons de lait; dans les années suivantes (1996 à 1999) cette proportion n'a été qu'une seule fois légèrement supérieure (0,227 % en 1996), sinon elle était toujours

¹³ — Voir, à cet égard, en particulier les points 20 à 22 des observations écrites du gouvernement néerlandais ainsi que les indications qu'il a données à l'audience.

légèrement inférieure (entre 1997 et 1999 elle a baissé jusqu'à 0,196 % en 1997 et jusqu'à 0,185 % en 1998 et enfin à 0,174 % en 1999).

annulé en deuxième instance les décisions administratives et judiciaires intervenues jusque-là et a notamment décidé de renvoyer au Productschap Zuivel pour suite à donner la réclamation initialement introduite par M. Kuipers.

B — Sur le litige au principal

25. Le demandeur dans le litige au principal, M. Kuipers, produit du lait aux Pays-Bas et a livré en 1995 du lait cru à la laiterie néerlandaise Zuivelfabriek De Kievit BV à Meppel. Par lettres des 24 juillet, 28 juillet, 8 août et 15 août 1995, intitulées «Avis de qualité», la laiterie a indiqué à M. Kuipers que la présence d'un antibiotique¹⁴ avait été démontrée dans le lait cru qu'il avait livré. C'est la raison pour laquelle le prix du lait cru livré par M. Kuipers a fait l'objet d'une réduction de 0,50 NLG (0,23 euro) par kilo par application de l'article 12 du règlement de 1994 en retenant le montant correspondant — au total 5 428,95 NLG (2 463,55 euros).

26. Dans un premier temps, M. Kuipers a saisi sans succès le COKZ de différents recours nationaux. Saisi par lui, le Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak¹⁵, a

27. Le 20 décembre 2000, le Productschap Zuivel a rejeté, pour défaut de fondement, la réclamation de M. Kuipers qui lui avait été renvoyée dans l'intervalle. C'est contre ce rejet que M. Kuipers a saisi le juge de renvoi d'un recours.

IV — Demande de décision préjudicielle et procédure devant la Cour

28. Par décision du 27 juin 2003, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a sursis à statuer et posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) Un régime national de réductions et de primes liées à la qualité du lait cru livré à la laiterie, comme celui en cause, est-il compatible avec le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers et en particulier avec l'interdiction d'opérer une 'péréquation entre les prix' figurant à son article 24, paragraphe 2 [devenu,

¹⁴ — La décision de renvoi parle littéralement d'une «bacteriegroeieremende stof» (une substance freinant le développement de bactéries). Le juge de renvoi indique de surcroît que M. Kuipers a concédé lui-même dans la procédure précontentieuse avoir utilisé de la pénicilline pour combattre la mastite.

¹⁵ — Conseil d'État, section administration.

après consolidation des textes modifiés, article 38, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1255/99]?

- 2) Un régime national de primes liées à la qualité du lait livré à la laiterie, comme celui en cause, est-il compatible avec l'interdiction de verser des aides figurant à l'article 24, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68?

- 3) Si la deuxième question appelle une réponse affirmative, un tel régime doit-il être considéré comme une aide dont la mise en place doit être préalablement notifiée à la Commission au titre de l'article 93, paragraphe 3, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 3, CE)?

29. M. Kuipers, le gouvernement néerlandais et la Commission ont présenté des observations écrites et orales devant la Cour.

V — Appréciation

A — Sur la première question: compatibilité avec la réglementation européenne du prix du lait, des primes et réductions de prix liées à la qualité

30. Par sa première question, le juge de renvoi souhaite savoir en substance si

l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, en particulier l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 804/68, s'oppose à une réglementation interne comme celle du Royaume des Pays-Bas, qui prévoit des réductions de prix et des primes liées à la qualité du lait cru livré aux laiteries.

31. Alors que le gouvernement néerlandais considère que le système de primes et de réductions de prix en cause est compatible avec le règlement n° 804/68, la Commission y voit une entorse au régime des prix de l'organisation commune des marchés. M. Kuipers considère lui aussi que ce régime est illégal.

32. Une jurisprudence constante veut que les États membres ne puissent pas compromettre, par des règles propres prises sur le plan interne, le régime de prix mis en place dans une organisation commune de marchés. Les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure dérogeant à l'organisation commune des marchés ou y portant atteinte¹⁶. Sont également incompatibles

16 — Arrêts du 6 novembre 1979, Toffoli e.a. (10/79, Rec. p. 3301, point 12); du 7 février 1984, Commission/Italie (166/82, Rec. p. 459, point 23), et Jongeneel Kaas e.a. (237/82, Rec. p. 483, point 12); du 9 septembre 2003, Milk Marque et National Farmers' Union (C-137/00, Rec. p. I-7975, points 63 et 80); voir également — dans d'autres secteurs de la politique agricole commune — arrêts du 26 juin 1979, Mc Carren (177/78, Rec. p. 2161, point 14); du 19 mars 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Rec. p. I-1251, point 41); du 8 janvier 2002, Van den Bor (C-428/99, Rec. p. I-127, point 35), et du 20 novembre 2003, ACOR (C-416/01, Rec. p. I-14083, point 21).

avec une organisation commune de marchés les réglementations qui font obstacle à son bon fonctionnement, même si la matière en question n'a pas été réglée de façon exhaustive par l'organisation commune des marchés¹⁷.

33. C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner deux aspects en recherchant tout d'abord si l'organisation commune des marchés laisse bel et bien le champ à des mesures sur plan interne ou si elle comporte un régime exhaustif de prix (voir ci-après, titre 1) et, d'autre part, si de telles mesures nationales — à admettre qu'elle lui en laisse le champ — sont susceptibles de compromettre l'organisation commune des marchés (voir ci-après, titre 2). Il conviendra à cet égard d'aborder également à chaque fois l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 804/68 évoqué par le juge de renvoi.

1) Champ restant pour des mesures sur le plan interne

34. S'agissant du *champ restant pour des mesures sur le plan interne*, il est vrai que l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers prévoit notamment un prix indicatif pour le lait.

Toutefois, l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 dispose seulement que ce prix indicatif est fixé pour le *lait contenant 3,7 % de matières grasses, rendu laiterie*¹⁸. En revanche, le règlement est muet quant à l'incidence que d'autres caractéristiques du lait peuvent avoir sur la formation du prix; on songe seulement à d'éventuels défauts de qualité comme les résidus d'antibiotique constatés en l'espèce.

35. Il nous paraît peu convaincant de déduire de ce silence de l'article 3 du règlement n° 804/68 que le régime de prix qu'il prévoit est *exhaustif* à tous égards. En effet, admettre que ce régime est à ce point exhaustif aurait pour conséquence absurde que, dans la Communauté, il faudrait toujours tendre à assurer le même montant lié au prix indicatif pour le lait, quelle qu'en soit la qualité, c'est-à-dire même pour du lait présentant des défauts qualitatifs. Il serait ainsi d'emblée exclu de concevoir des réglementations qui appliqueraient une modulation plus étendue du prix du lait en fonction de facteurs autres que la teneur en matière grasse visée à l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 804/68. En revanche on conçoit aisément de permettre de prendre en compte dans la modulation du prix du lait des facteurs de qualité du lait autres que la teneur en matière grasse.

17 — Arrêts *Compassion in World Farming* (précité à la note 16, point 41) et *Van den Bor* (précité à la note 16, point 35).

18 — La fixation est faite par le Conseil selon la procédure des dispositions combinées des articles 37, paragraphe 2, CE et 3, paragraphe 4, du règlement n° 804/68.

36. Les dispositions de droit secondaire évoquées par M. Kuipers ne conduisent pas non plus à une autre conclusion. M. Kuipers invoque les directives 92/46/CEE¹⁹ et 92/47/CEE²⁰. Ces directives, et au reste le règlement (CEE) n° 2377/90²¹, ont permis — pour simplifier — d'instaurer des règles d'hygiène à l'égard de produits agricoles et de fixer les teneurs maximales admises en résidus d'antibiotique dans ces produits. Les produits qui restent en deçà des limites fixées peuvent certes en principe être librement commercialisés. Mais cela ne veut absolument pas dire que l'on devrait toujours tendre à assurer le même prix pour tout produit respectant les teneurs maximales. Il faut plutôt voir que l'existence de teneurs maximales n'exclut en rien d'appliquer plus avant, à l'intérieur des teneurs fixées, une modulation en fonction de la qualité ni que cette modulation se répercute également dans le prix.

37. Un argument tiré a contrario de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 804/68 montre au reste que les mesures nationales qui ont une incidence sur les prix du lait ne sont pas totalement exclues. Cette disposition s'oppose certes aux mesures qui y sont

précisées (péréquation entre les prix), mais n'interdit pas *toutes* les mesures des États membres qui ont une incidence sur la formation du prix.

38. On indiquera à titre incident seulement que l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 1411/71, qui était encore applicable à l'époque, conforte cette analyse. Cette disposition prescrit — à l'égard de la fabrication du lait de consommation — un système de paiement modulé en fonction de la qualité. Le législateur considérait manifestement donc lui-même que le régime de prix figurant dans le règlement n° 804/68 n'est pas exhaustif.

39. Aussi longtemps que la Communauté n'adoptera pas de dispositions propres sur le paiement du lait cru modulé en fonction de la qualité — ni dans le contexte de la fabrication de lait de consommation ni dans celui de la fabrication d'autres produits laitiers —, la formation du prix du lait ne fait pas l'objet d'une réglementation exhaustive sur le plan communautaire et peut être complétée par les États membres dans le respect des principes communautaires.

2) L'organisation commune des marchés n'est pas compromise

40. Il reste à examiner si des mesures nationales comme les mesures néerlandaises

19 — Directive du Conseil, du 16 juin 1992, arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait (JO L 268, p. 1).

20 — Directive du Conseil, du 16 juin 1992, relative aux conditions d'octroi de dérogations temporaires et limitées aux règles communautaires sanitaires spécifiques pour la production et la mise sur le marché de lait et de produits à base de lait (JO L 268, p. 33).

21 — Règlement du Conseil, du 26 juin 1990, établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale (JO L 224, p. 1), modifié notamment par le règlement (CEE) n° 675/92 de la Commission, du 18 mars 1992 (JO L 73, p. 8), cité par M. Kuipers, modifié dernièrement par le règlement (CE) n° 1851/2004 de la Commission, du 25 octobre 2004 (JO L 323, p. 6).

sont effectivement susceptibles de *compro-mettre* l'organisation commune des marchés dans son ensemble et en particulier le régime de prix qu'elle met en place. On ne peut le vérifier qu'au regard de la finalité de ce régime ainsi que des objectifs et principes supérieurs du traité.

producteur particulier obtient pour son produit doit se rapprocher le plus possible du prix indicatif²⁴. Si l'on ne conçoit en effet pas le prix indicatif comme une garantie individuelle de revenu, mais simplement comme un objectif politique, il faut seulement s'efforcer d'assurer en moyenne à travers toute la Communauté un niveau de prix correspondant à cette valeur indicative. Si l'on conçoit le prix indicatif comme un objectif politique, il laisse en revanche toute latitude pour opérer une modulation en fonction de la qualité de chaque produit.

a) Le prix indicatif en tant qu'objectif politique

41. Le prix indicatif du lait représente *un objectif politique* sur le plan communautaire; ce *prix de référence* ne garantit pas à tous les producteurs de chaque État membre d'obtenir un revenu correspondant au prix indicatif²². Cela ressort également des termes de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 804/68; on y lit que le prix indicatif est «le prix du lait que *l'on tend à assurer pour la totalité* du lait vendu *par les producteurs* au cours de la campagne laitière [...]»²³.

42. Il s'ensuit que c'est erronément que la Commission soutient que le prix que chaque

43. L'objectif politique d'un prix indicatif unique pour le lait sur le plan communautaire n'est en rien compromis par un système comme celui mis en place aux Pays-Bas qui module des réductions de prix et des primes en fonction de la qualité. Ainsi qu'il ressort en effet de l'article 11, paragraphe 2, du règlement de 1994, le montant de la prime de qualité doit à chaque fois être fixé de manière à ce que le volume des primes de qualité versées dans la période donnée corresponde exactement ou quasiment au volume global des réductions de prix retenues. Pour le dire autrement, le système des réductions de prix et de primes ne modifie en rien le montant global que les laiteries néerlandaises dépendent dans une période donnée pour acheter du lait cru. Le système a pour seule conséquence que les laiteries ne paient pas le même prix à chaque producteur, indépendamment de la qualité de son lait cru, mais accordent une rémunération plus importante

22 — Arrêt Milk Marque and National Farmers' Union (précité à la note 16, point 88).

23 — Mis en italique par nous.

24 — Point 24 des observations de la Commission.

à certains producteurs et moins importante à d'autres en fonction de la qualité livrée. Un régime de cette nature, dont le rendement est globalement neutre, garantit que l'on ne s'écarte pas en moyenne aux Pays-Bas du prix indicatif issu de la réglementation communautaire et ainsi que le fonctionnement de l'organisation commune des marchés ne soit pas affecté.

pour but d'atteindre un niveau de prix aux stades de la production et du commerce de gros qui tienne compte à la fois des intérêts de l'ensemble de la production communautaire dans le secteur concerné et de ceux des consommateurs, et qui assure les approvisionnements, sans inciter à une production excédentaire²⁶.

— Intérêts des consommateurs

44. C'est en cela que la présente espèce se distingue tout à fait fondamentalement par exemple de l'affaire Toffoli e.a., dans laquelle une réglementation interne avait conduit à un relèvement général du prix versé au producteur de lait par rapport au prix indicatif existant sur le plan communautaire (260 ITL le kilo au lieu de 204,26 ITL le kilo)²⁵; contrairement à ce qui se produit ici, l'écart par rapport au prix indicatif affectait donc nettement l'organisation commune des marchés.

b) Prise en compte des intérêts des consommateurs et des producteurs; stabilisation des marchés; garantie de l'approvisionnement

45. L'organisation commune du marché du lait et des produits laitiers a essentiellement

46. Une réglementation comme celle mise en place aux Pays-Bas, avec ses réductions de prix et ses primes pour le lait cru, vise à instaurer un système de rémunération lié à la qualité et à accroître la qualité des produits agricoles par des incitants financiers. Une réglementation de cette nature veille aux *intérêts des consommateurs* dont la protection doit être prise en compte dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques communautaires conformément à l'article 153, paragraphe 2, CE. Elle prend en particulier en compte le but d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs [article 33, paragraphe 1, sous e), CE]. Le critère du *caractère raisonnable* veut en effet bel et bien que l'on tende à assurer un juste rapport qualité-prix dans la rémunération des produits agricoles et non pas à assurer, par exemple, pour des produits de qualité inférieure le même prix que pour des produits agricoles de qualité irréprochable ou de qualité supérieure.

25 — Arrêt précité à la note 16, points 2 et 6.

26 — Arrêt Milk Marque et National Farmers' Union (cité à la note 16, point 85) et arrêt du 10 mars 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association (affaires jointes 36/80 et 71/80, Rec. p. 735, point 20).

— Intérêts des producteurs

47. Dans le même temps, une réglementation de cette nature répond parfaitement aux *intérêts des producteurs*. Le producteur d'un produit de qualité inférieure ne peut en effet pas s'attendre à obtenir pour ce produit le même prix qu'un producteur qui fabrique un produit de qualité irréprochable ou même de haute qualité. En revanche, celui qui produit en veillant à la qualité s'attend à juste titre à pouvoir tirer de ses produits une recette supérieure à celle du fabricant d'un produit de qualité inférieure.

48. Le relèvement voulu par l'article 33, paragraphe 1, sous b), CE du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ne requiert pas non plus de s'efforcer d'assurer un prix constant aux produits agricoles *sans considération de leur qualité*.

49. On ne pourrait concevoir d'atteinte aux intérêts des producteurs que si les réductions de prix voulues par l'État étaient sans commune mesure avec les défauts de qualité constatés²⁷. Il appartient au juge de renvoi

d'établir le cas échéant si une réduction de prix comme celle qui nous occupe en l'espèce, c'est-à-dire un abattement de plus des deux tiers du prix normal du lait²⁸, est sans commune mesure avec les défauts de qualité d'un lait livré avec des résidus d'antibiotique ou si elle est proportionnée à ceux-ci.

— Un système de rémunération lié à la qualité contribue à stabiliser les marchés

50. Le but évoqué à l'article 33, paragraphe 1, sous c), CE de *stabiliser les marchés* pourrait lui aussi être mieux atteint en modulant le paiement fait aux producteurs en fonction à tout le moins de la qualité de leurs produits. Certes, au départ, c'est l'accroissement de la production et la sécurité avant tout quantitative d'approvisionnement de la population²⁹, en particulier en aliments de base, qui a été à l'avant-plan. Or, à une époque où la confiance des consommateurs dans les produits agricoles a incontestablement baissé, la qualité de la production acquiert une importance plus grande. En modulant donc le paiement en fonction de la qualité des produits, on peut ainsi créer un incitant

27 — Sur l'obligation des États membres de respecter les principes généraux de droit communautaire et en particulier le principe de proportionnalité, voir — dans un contexte quelque peu différent — les arrêts du 26 octobre 1995, Siesse (C-36/94, Rec. p. I-3573, point 21, deuxième phrase); du 12 juillet 2001, Louloudakis (C-262/99, Rec. p. I-5547, point 67), et du 3 juillet 2003, Lennox (C-220/01, Rec. p. I-7091, point 76).

28 — On rappellera que la réduction de prix appliquée lorsque des résidus d'antibiotique étaient constatés s'élevait à 0,50 NLG par kilo, tandis que le prix normal du lait était de 0,7143 NLG par kilo (voir point 22 des présentes conclusions).

29 — Voir, à cet égard, article 33, paragraphe 1, sous d), CE.

plus puissant pour fabriquer des produits de qualité et en fin de compte pour restaurer la confiance perdue.

51. La législation communautaire manifeste de toute façon une tendance générale à la mise en valeur de la qualité des produits dans le cadre de la politique agricole commune, afin de favoriser la réputation desdits produits³⁰. L'instauration d'un système de rémunération lié à la qualité des produits agricoles est conforme à cet objectif.

53. Il est vrai qu'un système comme celui mis en place aux Pays-Bas, avec l'immixtion voulue par l'État dans la formation du prix, ne représente certainement pas le modèle idéal au regard de la politique de la concurrence. Néanmoins, les incitants financiers à l'accroissement de la qualité, que ce système offre, peuvent en tout cas contribuer à la concurrence que les producteurs se livrent sur le terrain de la qualité. Les buts du traité en matière de politique de la concurrence incitent plus à admettre une réglementation comme celle mise en place aux Pays-Bas qu'à la rejeter³².

c) Buts de la politique de la concurrence

52. Les buts de la politique de la concurrence de la Communauté ne peuvent pas non plus être ignorés dans l'évaluation d'un système comme celui mis en place aux Pays-Bas. Ainsi que la Cour l'a déjà déterminé, le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles fait en effet partie des buts de la politique agricole commune ainsi que de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers; les organisations communes de marchés ne constituent pas un espace sans concurrence³¹.

d) Résumé

54. Considéré dans cette perspective, on n'aperçoit pas en quoi un régime de prix tel que celui mis en place aux Pays-Bas serait susceptible de compromettre les objectifs de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers — interprétés au regard des buts et des principes supérieurs du traité.

30 — C'est dans ces termes que s'exprime la Cour — dans le contexte des appellations d'origine — dans les arrêts du 16 mai 2000, Belgique/Espagne (C-388/95, Rec. p. I-3123, point 53), du 20 mai 2003, Ravil (C-469/00, Rec. p. I-5053, point 48), et Consorzio del Prosciutto di Parma et Salumificio S. Rita (C-108/01, Rec. p. I-5121, point 63).

31 — Arrêt Milk Marque et National Farmers' Union (précité à la note 16, points 57 et suiv., en particulier points 57 et 61).

32 — En ce qui concerne les articles 81 CE et 82 CE, on doit considérer que ni le Productschap Zuivel ni le COKZ n'agissent en tant qu'entreprise ou groupe d'entreprises dans la mise en œuvre du régime néerlandais des prix. La fixation des réductions de prix à appliquer par le Productschap Zuivel pas plus que la fixation par le COKZ des primes à verser ne sont pas une activité économique, mais plutôt un acte de la puissance publique en application de textes légaux et pour le compte de l'État. Voir, à cet égard, arrêt du 18 mars 1997, Diego Cali et Figli (C-343/95, Rec. p. I-1547, points 16 à 18), ainsi que les conclusions que nous avons présentées le 28 octobre 2004 dans l'affaire Viacom Outdoor (C-134/03, pendante devant la Cour, points 70 et 71).

3) Interdiction d'opérer une péréquation entre les prix

rents produits laitiers, en particulier les prix d'intervention et les prix indicatifs fixés³³. Il n'y a rien à redire en revanche, dans le cadre des textes de droit communautaires, on l'a dit, contre une structure de prix élaborée en fonction de la qualité de chaque produit.

55. En ce qui concerne enfin l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 804/68, cette disposition interdit seulement les mesures nationales permettant une *péréquation entre les prix*. Plus exactement cette interdiction vise les mesures permettant une péréquation «entre les prix des produits visés à l'article 1^{er}». Ces produits sont en particulier le lait, la crème de lait, le beurre, les fromages, la caillebotte, le lactose et le sirop de lactose.

4) Conclusion intermédiaire

Par tous ces motifs, le règlement n° 804/68 ne s'oppose pas à une réglementation interne, comme celle mise en place aux Pays-Bas, qui prévoit des réductions de prix et des primes liées à la qualité du lait cru livré aux laiteries.

56. Il ressort déjà des termes de cette disposition — les notions de «prix» et de «produits» sont utilisées au pluriel — que celle-ci est censée ne juguler qu'une péréquation entre les prix de *produits laitiers différents*, c'est-à-dire une péréquation par exemple entre le prix du lait et le prix de la crème, ou entre le prix de la crème et le prix du beurre. On songe par exemple à un type de subvention croisée, ordonné ou autorisé par l'État, par lequel le prix d'un des produits cités est artificiellement maintenu à la baisse en relevant le prix d'un autre de ces produits. La finalité de l'organisation commune de marchés souligne ceci: on doit empêcher qu'un État membre contrevienne aux principes élaborés sur le plan communautaire qui président à la formation du prix des diffé-

B — Sur les deuxième et troisième questions: réglementation des aides d'État

57. Par ses deuxième et troisième questions, le juge de renvoi se demande essentiellement si la réglementation européenne des aides

33 — Voir, à cet égard, également la jurisprudence citée à la note 16.

d'État a vocation à s'appliquer à un régime de prix comme celui mis en place aux Pays-Bas. L'entorse à envisager à cet égard vise deux règles régissant les aides d'État: l'interdiction particulière des aides d'État figurant à l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 et l'interdiction générale des aides d'État figurant à l'article 87, paragraphe 1, CE.

et 88 CE et, de ce fait, *l'interdiction générale des aides* du traité, sont également applicables à la fabrication et au commerce du lait et des produits laitiers, conformément aux dispositions combinées de l'article 36 CE et de l'article 23 du règlement n° 804/68. Cela est au reste corroboré par le deuxième membre de phrase du douzième considérant du règlement n° 804/68, aux termes duquel il convient que les dispositions du traité relatives aux aides d'État soient rendues applicables³⁵ dans le secteur du lait et des produits laitiers³⁶.

58. Aux termes de l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/64, sont expressément interdites les aides dont le montant est déterminé en fonction du prix ou de la quantité du lait ou de produits laitiers. Du fait qu'elle vise le prix et les quantités, cette *interdiction particulière des aides* a certes un champ d'application plus restreint que l'interdiction générale des aides figurant à l'article 87, paragraphe 1, CE. Dans ce champ d'application, l'article 24 du règlement n° 804/68 est néanmoins plus strict que l'article 87 CE en ce qu'il ne permet aucune dérogation spéciale au sens de l'article 87, paragraphe 3, CE, mais se borne simplement aux dérogations visées par le texte de l'article 87, paragraphe 2, CE³⁴.

60. L'expression «sous réserve de dispositions contraires du présent règlement» ouvrant l'article 23 du règlement n° 804/68 ne signifie nullement que l'article 24, paragraphe 1, de ce règlement comporte un régime exhaustif sur la légalité ou l'illégalité d'aides dans le secteur laitier. Sinon, l'article 23 serait en effet vain et privé de son effet utile. L'article 24, paragraphe 1, établit plutôt une interdiction spéciale d'aides en faveur du lait et des produits laitiers sans comporter toutefois de règle exhaustive.

59. En plus de cette interdiction particulière des aides, les dispositions des articles 87 CE

35 — La version en langue allemande ajoute «grundsätzlich» (en principe) sans que l'on retrouve son équivalent dans d'autres versions linguistiques, notamment anglaise, espagnole, italienne, française, néerlandaise et portugaise.

36 — L'arrêt que la Cour a rendu le 14 octobre 2004 dans l'affaire Espagne/Commission (C-173/02, Rec. p. I-9735) prête à confusion sur ce point en ce que l'ordre que l'article 23 du règlement n° 804/68 établit entre le principe et l'exception (application de principe des règles sur les aides d'État sauf dans les cas expressément visés dans le règlement) est apparemment renversé; «S'agissant des aides dans ce secteur, il résulte de l'article 23 du règlement n° 804/68, lu en combinaison avec l'article 36 CE, que les dispositions des articles 87 CE, 88 CE et 89 CE ne sont applicables à la production et au commerce des produits laitiers que dans la mesure où une telle application est prévue par la réglementation qui établit l'organisation commune du marché.» (point 17).

34 — Voir la formule introductive «Sous réserve des dispositions de l'article 92 paragraphe 2 du traité [...]» figurant à l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 qui doit à présent se lire comme renvoyant à l'article 87, paragraphe 2, CE.

1) Les primes au regard de l'interdiction des aides (articles 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 et 87, paragraphe 1, CE)

douzième considérant voulant que les dispositions du traité relatives aux aides d'État aient vocation à s'appliquer dans l'organisation commune des marchés.

61. Par sa deuxième question, le juge de renvoi souhaite savoir en substance si une réglementation comme celle mise en place aux Pays-Bas, prévoyant des réductions de prix pour le lait cru de qualité inférieure en affectant les fonds ainsi retenus au financement de primes versées pour la livraison constante de lait cru de qualité irréprochable, est visée par l'interdiction d'accorder des aides figurant à l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/68.

64. Selon la jurisprudence, l'interdiction des aides est soumise à quatre conditions cumulatives: Premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence³⁷.

62. Alors que la Commission et M. Kuipers soutiennent que les primes de qualité du type de celles accordées aux Pays-Bas sont des aides d'État, le gouvernement néerlandais estime le contraire.

65. En l'espèce, ce sont surtout les première (au moyen de ressources d'État) et troisième conditions (avantage au bénéficiaire) qui sont problématiques. Nous leur consacrons le développement suivant.

63. La condition fondamentale pour faire jouer l'interdiction d'accorder des aides est qu'il s'agisse bel et bien d'une aide en l'espèce. L'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 ne comporte pas de définition autonome de la notion d'aides. La notion d'aides figurant dans cette disposition doit dès lors recevoir la même interprétation que celle figurant à l'article 87 CE (et 88 CE); cela est également conforme à la finalité de l'article 23 du règlement n° 804/68 et de son

a) Au moyen de ressources d'État

66. Il convient d'examiner tout d'abord si les primes que les laiteries versent en fonction de la qualité sont en fin de compte accordées

37 — Arrêts du 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Rec. p. I-7747, point 75), et du 15 juillet 2004, *Pearle e.a.* (C-345/02, Rec. p. I-7139, point 33).

au moyen de ressources d'État et doivent de ce fait être imputées à l'État³⁸.

67. Il faut raisonner en partant de l'idée que les primes en cause sont accordées aux producteurs de lait par des laiteries privées et qu'elles proviennent d'une origine privée, à savoir de la recette des réductions de prix retenues à l'égard des producteurs qui ont livré du lait de qualité inférieure.

68. Le fait que les laiteries néerlandaises sont tenues d'accorder ces primes *en vertu d'une disposition légale* ne suffit pas en lui-même à leur conférer la nature d'aides³⁹.

69. Selon la jurisprudence, ce sont plutôt les deux aspects suivants qui sont décisifs: premièrement, même s'ils n'appartiennent pas de manière permanente au patrimoine du secteur public, les moyens affectés au versement des primes de qualité doivent à tout le moins rester constamment *sous contrôle public*, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes⁴⁰. Et, d'au-

tre part, l'octroi des primes de qualité doit constituer une *charge supplémentaire* pour l'État ou pour les organismes désignés ou institués à cet effet par celui-ci⁴¹.

70. Le fait que, dans le système néerlandais, les laiteries peuvent être considérées comme des organismes payeurs institués par l'État et que le COKZ⁴², également investi d'une mission par l'État, assure la gestion globale de ces paiements incline à penser qu'il y a un *contrôle public*. À cet effet, le COKZ ne se contente pas de calculer le montant des primes de qualité à verser par période sur la base des données communiquées par les laiteries, mais agit en particulier lui-même aussi comme caisse de répartition. C'est ainsi qu'il prélève le solde positif des recettes que certaines laiteries tirent des réductions de prix intervenues et le transmet spécialement aux laiteries dont les recettes tirées durant la même période de référence des réductions de prix ont été inférieures aux recettes nécessaires pour verser les primes. Dans la procédure orale, la Commission a utilisé pour cela la notion de «fonds virtuel». Contrairement à ce qui se passait par exemple dans l'affaire PreussenElektra⁴³, une partie des fonds affectés aux primes de

38 — En ce sens, arrêt *Pearle* e.a. (précité à la note 37, point 34 et en outre points 37 et 38) ainsi que arrêts du 21 mars 1991, *Italie/Commission* (C-303/88, Rec. p. I-1433, point 11) ; du 16 mai 2002, *France/Commission* (C-482/99, Rec. p. I-4397, point 24), et du 20 novembre 2003, *GEMO* (C-126/01, Rec. p. I-13769, point 24).

39 — Arrêt du 13 mars 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, Rec. p. I-2099, points 59 à 61).

40 — Arrêts du 16 mai 2000, *France/Ladbroke Racing et Commission* (C-83/98 P, Rec. p. I-3271, point 50), et *France/Commission* (précité à la note 38, point 37). Dans le même sens, point 16 des conclusions que l'avocat général Jacobs a présentées le 26 octobre 2000 dans l'affaire *PreussenElektra*, précitée.

41 — Arrêts du 17 mars 1993, *Sloman Neptun* (C-72/91 et C-73/91, Rec. p. I-887, point 21) ; du 1^{er} décembre 1998, *Ecotrade* (C-200/97, Rec. p. I-7907, point 35) ; du 22 novembre 2001, *Ferring* (C-53/00, Rec. p. I-9067, point 16), et *Pearle* e.a. (précité à la note 37, point 36, dernier membre de phrase).

42 — La mission confiée par l'État au Productschap Zuivel ressort de l'article 2 de l'arrêté d'application néerlandais sur le lait, celle du COKZ ressort en particulier des articles 3 et 7 de l'arrêté de base néerlandais sur le lait (voir points 16 et 17 des présentes conclusions).

43 — Précitée à la note 39.

qualité passe ainsi préalablement «par les mains» de l'État, plus exactement par le COKZ institué par l'État.

71. L'octroi de primes liées à la qualité s'inscrit également dans une politique arrêtée par l'État néerlandais⁴⁴ visant à accroître la qualité des produits agricoles et sert à la mettre en œuvre. La présente affaire diffère en cela notamment de l'affaire *Pearle e.a.*⁴⁵, dans laquelle la mesure en cause d'une association professionnelle était prise à l'initiative de particuliers.

72. À l'instar de l'affaire *Pearle e.a.*⁴⁶, rien n'indique en revanche dans la présente affaire que l'octroi de primes de qualité puisse grever les finances publiques d'une *charge supplémentaire*. Même si un organisme institué par l'État peut agir comme caisse de répartition ou comme fiduciaire d'un «fonds virtuel», il n'en reste pas moins que les centres publics chargés de l'octroi des primes de qualité n'injectent nullement des fonds complémentaires dans le système et que le secteur public ne renonce à cet égard à aucunes recettes qui lui reviendraient autrement.

44 — Voir, en particulier, article 2, paragraphe 2, sous f), de la loi sur l'agriculture de qualité lu conjointement avec l'article 3, sous a) et c), de l'arrêté de base néerlandais sur le lait ainsi qu'avec l'article 11 du règlement de 1994.

45 — Arrêt précité à la note 37, voir en particulier points 15, 37 et 38 (et références citées).

46 — Ibidem, point 36).

73. Il s'ensuit qu'en l'espèce il ne s'agit pas dans le fond d'un soutien versé à des opérateurs économiques à l'aide de fonds publics, mais plutôt d'une immixtion voulue par l'État dans la formation du prix entre les laiteries, d'une part, et les producteurs de lait cru (éleveurs), d'autre part. Et si une simple immixtion dans la formation du prix favorise des opérateurs économiques au détriment d'autres, les avantages qui en découlent ne procèdent pas directement ni indirectement de ressources d'État⁴⁷.

74. Dans ces circonstances, les primes ne peuvent pas être assimilées à un paiement *provenant de ressources d'État*.

b) Avantage au bénéficiaire

75. Mais même si — contrairement à ce que nous soutenons ici — on admettait que les fonds versés sont d'origine publique, il resterait en tout cas à examiner si les primes en cause dans le litige au principal représentent en fin de compte un *avantage* pour les bénéficiaires, qui justifierait de les assi-

47 — Voir arrêt du 24 janvier 1978, *Van Tiggele* (82/77, Rec. p. 25, points 23 à 25), dans lequel la Cour a récusé l'existence d'une aide à l'endroit de la fixation de prix minimaux dans le commerce de détail dans le but de favoriser les vendeurs d'un article à charge des consommateurs.

miler à des aides au sens des articles 87 CE et 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/68.

accomplies pour s'acquitter d'*obligations de service public* ⁵⁰.

76. Les interventions ne sont en effet considérées comme des aides que lorsqu'elles sont susceptibles, sous quelque forme que ce soit, de favoriser directement ou indirectement des entreprises ou qui doivent être considérées comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché ⁴⁸.

79. Cette idée n'est en fin de compte que l'expression du principe général voulant que la réglementation des aides d'État n'ait pas vocation à s'appliquer aux rapports juridiques dans lesquels une prestation correspond à une contrepartie conforme au marché. Celui qui accomplit en effet une prestation et reçoit à ce titre une contrepartie conforme au marché n'est pas le bénéficiaire d'une aide, mais agit sur le marché dans des conditions normales de concurrence ⁵¹.

77. La question décisive est donc de savoir si les primes en cause dans le litige au principal ne sont en définitive qu'une contrepartie conforme au marché, que les producteurs de lait perçoivent, ou si elles renferment un avantage financier que les producteurs laitiers en question n'auraient pas pu obtenir dans les conditions normales du marché et qui les favorise dès lors par rapport à leurs concurrents ⁴⁹.

78. À cet égard, ce n'est que récemment que la Cour de justice a déterminé qu'une mesure ne relève *pas* de l'article 87, paragraphe 1, CE si elle doit être considérée comme étant la contrepartie de prestations

80. Les éléments du litige au principal dont nous disposons corroborent l'idée que les primes versées aux Pays-Bas doivent effectivement être considérées comme étant une *contrepartie* des prestations accomplies par les producteurs laitiers, et non pas comme étant en quelque sorte un avantage spécial en leur faveur. Les primes de qualité ne se bornent absolument pas en effet à *rémunérer une deuxième fois* des livraisons ponctuelles de lait cru, c'est-à-dire en plus du prix normal dû en toute hypothèse pour des produits de qualité irréprochable. Les primes en cause ici sont plutôt liées à un facteur chronologique en plus du facteur qualitatif.

48 — Arrêts du 27 novembre 2003, Enirisorse (C-34/01 à C-38/01, Rec. p. I-14223, point 30), et Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg (précité à la note 37, point 84 et références citées).

49 — Arrêts du 11 juillet 1996, SFEI e.a (C-39/94, Rec. p. I-3547, point 60), et Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg (précité à la note 37, point 87).

50 — Arrêts Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg (précité à la note 37, points 87, 89 et 94) et Enirisorse (précité à la note 48, point 31).

51 — Il peut s'agir, en revanche, d'une aide lorsqu'une prestation ne trouve aucune contrepartie ou lorsqu'une prestation est accomplie à des conditions avantageuses. Voir, à cet égard, l'arrêt GEMO (précité à la note 38, point 29), et en plus arrêts du 2 février 1988, Van der Kooy e.a./Commission (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219, point 28), et SFEI e.a. (précité à la note 49, point 62).

Elles attestent la livraison *constante* de lait cru de qualité irréprochable *sur une longue période* en sorte qu'elles récompensent ainsi une *qualité persistante* au-delà de la simple livraison ponctuelle. Pour bénéficier en effet de la prime de qualité, le producteur en question doit avoir livré pendant une période de douze semaines du lait qui n'a pas été sanctionné par plus d'un point de réduction et dans lequel la présence d'antibiotique n'a pas été démontrée⁵².

81. Il est plus difficile de répondre à la question de savoir si une contrepartie de cette nature sous la forme d'une prime de qualité est *conforme au marché* dans son montant quand on sait que ce marché est fort réglementé⁵³. On ne pourrait toutefois considérer que les primes ne sont pas conformes au marché que si leur montant allait au-delà de ce qui aurait été atteint en laissant jouer librement les forces du marché. En l'espèce il est en revanche établi que les primes de qualité versées au producteur individuel étaient très modestes dans leur montant⁵⁴. Dans ces conditions, il paraît hautement improbable que les producteurs de lait qui en ont bénéficié n'auraient pas pu obtenir de primes de qualité du même ordre de grandeur dans des conditions normales de marché, c'est-à-dire sans immixtion du secteur public dans la formation du prix.

82. Le fait que les primes de qualité puissent varier dans leur montant n'interdit pas de les qualifier de contrepartie conforme au marché. Il est plutôt dans l'ordre des choses que, dans une période où, en termes relatifs, de nombreux producteurs ont livré du lait cru de qualité inférieure, d'importantes primes de qualité soient accordées par ailleurs à ceux qui ont constamment livré du lait cru de qualité irréprochable, car le souci qu'ils ont eu au cours de cette période d'obtenir un produit de qualité a eu une valeur particulièrement grande. À l'inverse, dans une période où, en termes relatifs, peu de producteurs ont livré du lait cru de qualité inférieure et de nombreux producteurs ont livré du lait cru de qualité irréprochable, les primes de qualité sont logiquement plus modestes, car le souci des producteurs de livrer constamment du lait cru de qualité irréprochable au cours de cette période était, par comparaison, d'une valeur inférieure.

83. Par souci d'exhaustivité, on signalera encore que l'examen de la qualité du lait livré se fait selon des critères préalablement établis et sous la surveillance d'un organisme de contrôle du lait créé à cet effet (article 10, paragraphe 1, du règlement de 1994 lu conjointement avec l'article 7 de l'arrêté de base néerlandais sur le lait)⁵⁵. D'après les

52 — Voir article 11, paragraphe 1, du règlement de 1994.

53 — Le législateur communautaire influe en effet lui-même de manière non négligeable sur le libre jeu des forces du marché en instaurant un régime de prix comportant un prix indicatif pour le lait et des prix d'intervention pour un certain nombre de produits finis et en le doublant d'un mécanisme de protection aux frontières extérieures de la Communauté permettant d'accorder des restitutions à l'exportation et d'appliquer des prélèvements agricoles dans les échanges avec les pays tiers.

54 — Voir point 23 des présentes conclusions.

55 — À l'instar du critère que la Cour a établi dans l'arrêt Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg (précité à la note 37, point 90), voulant que les paramètres servant à calculer une compensation doivent être préalablement établis de manière objective et transparente. Les autres critères établis par la Cour dans cet arrêt (points 89 à 93) concernent spécialement le cas d'une contrepartie à l'accomplissement d'obligations de service public et ne peuvent pas dès lors être exploités en l'espèce.

éléments dont nous disposons, tous les producteurs qui répondent aux critères de qualité établis bénéficient automatiquement des primes de qualité. Il n'y a donc aucune inégalité de traitement à redouter entre producteurs.

84. Dans ces circonstances, les primes de qualité accordées par les laiteries néerlandaises pour la livraison constante de lait cru de qualité irréprochable ne sont déjà pas des aides au sens des articles 87 CE et 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, mais seulement la rémunération d'un souci particulier de qualité des producteurs.

2) Les réductions de prix au regard de l'obligation imposée par la réglementation sur les aides de notifier les projets d'aides et d'en suspendre la mise à exécution (article 88, paragraphe 3, CE)

85. Par sa troisième question, le juge de renvoi souhaite savoir en substance si une réglementation interne comme celle mise en place aux Pays-Bas, prévoyant des réductions de prix pour le lait cru de qualité inférieure en affectant les fonds ainsi retenus au financement de primes versées pour la livraison constante de lait cru de qualité irréprochable, relève de l'obligation imposée par l'article 88, paragraphe 3, CE de notifier les projets d'aides et d'en suspendre la mise à exécution.

86. L'obligation imposée par l'article 88, paragraphe 3, CE de notifier les projets d'aides et d'en suspendre la mise à exécution concerne en principe seulement le *volet des dépenses*, c'est-à-dire l'octroi d'une aide au bénéficiaire ou aux bénéficiaires. Le *volet des recettes*, c'est-à-dire les prélèvements destinés à financer l'aide, ne relève en principe pas de l'obligation de notifier les projets d'aides et d'en suspendre la mise à exécution.

87. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que cette obligation de notifier les projets d'aides et d'en suspendre la mise à exécution est susceptible d'être étendue au financement d'une aide, lorsqu'il existe un lien direct et indissociable entre le volet des recettes et celui des dépenses⁵⁶.

88. En l'espèce, de nombreux éléments corroborent l'existence d'un tel lien direct et indissociable entre la retenue de la réduction de prix pour le lait cru de qualité inférieure, d'une part, et les primes de qualité qu'elles financent pour la livraison constante de lait cru de qualité inférieure, d'autre part. Aux termes de l'article 11, paragraphe 2, du

⁵⁶ — Voir, en particulier, l'arrêt du 21 octobre 2003, Van Calster e.a. (C-261/01 et C-262/01, Rec. p. I-12249, point 49), ainsi que arrêts Enirisorse e.a. (précité à la note 48, points 43 à 45) et Pearle (cité à la note 37, points 29 et 30). On trouvera une refonte exhaustive de la problématique aux points 32 et suiv. des conclusions que l'avocat général Geelhoed a présentées le 4 mars 2004 dans les affaires Streekgewest (C-174/02,) et Pape (C-175/02), pendantes devant la Cour.

règlement de 1994 en particulier, le montant de la prime doit être établi par 100 kilos de lait de telle manière que le montant total des primes de qualité soit égal ou quasiment égal par période au montant total des réductions retenues. Les réductions de prix retenues ont une finalité déterminée et servent exclusivement à financer les primes.

89. Or, la prime de qualité accordée en l'espèce aux Pays-Bas n'est déjà pas une aide au sens de l'article 87 CE, on l'a dit⁵⁷. Dans ces conditions, les réductions de prix retenues pour son financement ne peuvent pas non plus relever de l'obligation imposée par l'article 88, paragraphe 3, CE de notifier les projets d'aides et d'en suspendre la mise à exécution.

3) Conclusion intermédiaire

90. Par les motifs exposés, les articles 87, paragraphe 1, CE et 88, paragraphe 3, CE, ainsi que l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 ne s'opposent pas à un régime national comme celui mis en place aux Pays-Bas, prévoyant des réductions de prix pour le lait cru de qualité inférieure en affectant les fonds ainsi retenus au financement de primes versées pour la livraison constante de lait cru de qualité irréprochable.

C — *Observation finale*

91. Dans ses observations, M. Kuipers indique que le régime néerlandais de réductions de prix pourrait être incompatible avec les garanties de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵⁸. Il invoque à cet égard notamment la présomption d'innocence.

92. Il convient de rejeter cet argument pour les raisons suivantes: L'ordre juridique communautaire garantit certes un droit fondamental analogue à celui de l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En l'espèce toutefois il est d'emblée erroné d'invoquer la présomption d'innocence, car le régime de réductions de prix comme celui mis en place aux Pays-Bas ne comporte absolument pas de mécanisme de sanction infligé par l'État, mais simplement des immixtions de l'État dans la formation du prix. Rien n'indique non plus qu'il y ait dans la présente affaire une atteinte au droit fondamental à un procès équitable; il ressort en particulier des pièces que M. Kuipers a eu abondamment l'occasion d'exposer sa position et qu'il en a largement usé.

57 — Voir, à cet égard, développements aux points 61 à 84 des présentes conclusions.

58 — Signée à Rome le 4 novembre 1950.

VI — Conclusion

93. Par ces motifs, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles que lui a posées le College van Beroep voor het bedrijfsleven:

- «1) Le 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, ne s'oppose pas à un régime national comme celui mis en place aux Pays-Bas prévoyant des réductions et des primes liées à la qualité du lait cru livré aux laiteries.

- 2) Les articles 87, paragraphe 1, CE et 88, paragraphe 3, CE ainsi que l'article 24, paragraphe 1, du règlement n° 804/68 ne s'opposent pas à un régime national comme celui mis en place aux Pays-Bas, prévoyant des réductions de prix pour le lait cru de qualité inférieure en affectant les fonds ainsi retenus au financement de primes versées pour la livraison constante de lait cru de qualité irréprochable.»