

Affaire C-640/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

28 août 2019

Juridiction de renvoi :

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italie)

Date de la décision de renvoi :

21 mai 2019

Parties requérantes :

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe e a.

Parties défenderesses :

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

[OMISSIS]

Le Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie)

(deuxième chambre ter)

a rendu la présente

ORDONNANCE

sur le recours [OMISSIS] introduit en 2010 par :

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe, Azienda Agricola Castagna Giovanni, Soc. Azienda Agricola Castellani Enio, Nereo e Giuliano Ss, Azienda Agricola De Fanti Maria Teresa, Azienda Agricola Giacomazzi Vilmare, Soc. Azienda Agricola Iseo di Lunardi Giampaolo e Silvano Ss, Soc. Azienda Agricola Mastrolat di Mastrotto Franco e Luca Ss, Azienda Agricola Righetti Michele e Damiano, Azienda Agricola Scandola Stefano e Gianni, Azienda Agricola

Tadiello Roberto, Azienda Agricola Turazza Mario, Azienda Agricola Zuin Tiziano, Soc. 2 B Società Agricola S.r.l. et autres, [OMISSIS] ;

Azienda Agricola Fracasso Claudio, Azienda Agricola Pozzan Mirko, [OMISSIS]

[Or. 2]

contre

AGEA - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (agence des paiements dans l'agriculture, ci-après l'« AGEA ») et le Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (ministère des Politiques agricoles et forestières, ci-après le « ministère ») [OMISSIS]

pour l'annulation

des injonctions de paiement émises par l'AGEA ainsi que des lettres de l'AGEA ou du ministère, inconnues et qui sont antérieures, préalables, subséquentes ou liées d'une manière quelconque auxdites injonctions, ces actes étant relatifs aux procédures de compensation et de calcul des productions nationales aux fins de la détermination des prélèvements supplémentaires pour la période de commercialisation du lait et des produits laitiers 2008/2009, [OMISSIS]

[OMISSIS]

A) *L'objet de la procédure au principal et les faits pertinents*

1.1 Le recours a pour objet la communication que l'AGEA a adressée à chacune des parties requérantes au sujet des procédures de compensation et de calcul des productions nationales aux fins de la détermination des prélèvements supplémentaires pour la période de commercialisation du lait et des produits laitiers 2008/2009.

1.1.1 Après avoir exposé dans le détail les événements historiques qui ont conduit à introduire en Europe le régime des quotas laitiers ainsi que l'évolution normative en la matière, les parties requérantes s'arrêtent sur les nombreuses sources qui démontreraient l'absence de fiabilité des données de détermination de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers et, partant, [Or. 3] l'absence de fiabilité des QRI (quantités de référence individuelles). [omissis] [énumération des sources]

1.1.[2] Selon les parties requérantes, des éléments concrets indiqueraient (sur la base des indices des sources institutionnelles, du patrimoine bovin déclaré et de la capacité de production maximale par tête de bétail) que l'Italie n'aurait jamais produit ni ne pourrait produire de lait en quantités supérieures à ses quotas.

1.1.[3] Il en résulterait une violation, sous plusieurs aspects, de [l'article 1^{er}] du 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 1984, L 90, p. 10), du troisième considérant du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 1992, L 405, p. 1), des considérants 4 et 5 ainsi que de l'article 1^{er} et de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 2003, L 270, p. 136), de l'article 5, paragraphe 3, de [la loi n° 119 du 30 mai 2003 (ci-après « la loi n° 119/2003 »), portant conversion en loi, avec modifications, du decreto-legge n. 49 – Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (décret-loi n° 49, portant réforme de la réglementation concernant l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers), du 28 mars 2003 (*GURI* n° 124 du 31 mars 2003) (ci-après le « décret-loi n° 49/2003 »)] et de l'article 97 de la constitution, ainsi qu'une violation du principe de la confiance légitime et une injustice manifeste.

1.2 Plus précisément, par l'argument qu'elles développent au chapitre 4 de leur requête, les parties requérantes font valoir l'illégalité des actes attaqués et des règles communautaires en matière de quotas laitiers figurant à l'article 1^{er} et à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 et à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 536/93 de la Commission, du 9 mars 1993, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 1993, L 57, p. 12), pour contrariété manifeste avec l'article 41 de la constitution et pour contrariété avec l'article 33 (ex article 34) du traité* ainsi que pour violation des principes de droit de l'Union que sont les principes de sécurité juridique, de confiance légitime, de proportionnalité et de non-discrimination.

1.2.1 Selon les parties requérantes :

1.2.1 a) Le contingentement indiscriminé de la production de lait serait nécessairement contraire aux dispositions du règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil, du 14 juillet 1992, relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (JO 1992, L 208, p. 1), [Or. 4] qui régissent les productions portant une appellation d'origine protégée (ci-après les « productions AOP » ou les « produits AOP »), ainsi que contraire aux principes en matière de libre initiative économique.

1.2.1 b) Le contingentement de la production de lait entraverait le développement des exploitations et des productions AOP, pour lesquelles tant le procédé de fabrication que la matière première doivent être concentrés dans une zone d'origine déterminée.

* Ndt : il y a probablement lieu de lire « article 39 TFUE » ou « article 40 TFUE ».

1.2.1 c) En raison du nécessaire lien entre la production et le territoire pour les AOP, certains produits alimentaires ne devraient pas être considérés comme faisant partie d'un marché élargi, étant donné qu'ils n'entrent pas en concurrence avec les produits similaires ne portant pas d'AOP.

1.2.1 d) Plus précisément, le lait destiné aux productions AOP à exporter hors de l'Union devrait être exclu, étant donné qu'il n'a pas d'incidence sur le marché intérieur et que, en outre, son contingentement entraîne aussi une restriction des productions AOP à exporter hors de l'Union, ce qui est contraire aux finalités de protection et de promotion prévues par le règlement n° 2081/92.

1.2.1 e) Pour ce qui nous concerne ici, les parties requérantes soulignent que le plafond de la production pour les AOP s'élève à 60 % de la quantité nationale, alors que le dépassement de production imputé à l'Italie, pour la période de référence, est compris entre 3 et 4 %.

1.2.2 Sur la base des éléments exposés brièvement ci-dessus, les parties requérantes demandent l'annulation des actes attaqués en ce qu'ils n'excluent pas les quantités de lait affectées aux productions en question et, à titre subsidiaire, demandent que la Cour de justice soit saisie à titre préjudiciel de la question suivante : « L'article 1^{er} et l'article 2 du règlement (CEE) n° 3590/92 et l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 536/93, en ce qu'ils n'excluent pas du calcul de la QGG (quantité globale garantie) attribuée aux États le lait utilisé pour produire des fromages AOP qui sont exportés vers des pays tiers, dans la mesure de cette exportation, même après l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 2081/92 qui régit les productions AOP, doivent-ils être considérés comme valides et conformes à l'article 33 (ex article 39) du traité* ? ».

2. L'AGEA et le ministère concluent au rejet du recours.

[Or. 5]

2.1 Plus précisément [omissis], la décision administrative adoptée en matière de prélèvements découle directement d'un système informatisé, sans aucune marge d'appréciation [omissis], basé sur les données signées par les producteurs eux-mêmes au bas de la déclaration annuelle de livraisons de lait [omissis] établie par les premiers acheteurs, qui n'ont jamais fait l'objet de contestation.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [procédure nationale]

4. Le grief exposé au chapitre 4 de la requête introduit un argument que la juridiction de céans estime devoir mieux apprécier, en réexaminant de manière critique la jurisprudence nationale en sens contraire.

* Ndt : il y a probablement lieu de lire « article 39 TFUE ».

La juridiction de céans juge que la question est pertinente et n'est pas manifestement non fondée et qu'elle nécessite un renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne en vertu de l'article 267 TFUE.

B) Le cadre juridique

B1) Le droit communautaire

La présente question relève des actes suivants **[Or. 6]** en droit de l'Union :

B1.1) S'agissant des produits AOP, les finalités de protection sont consacrées par le règlement n° 2081/92, tel que remplacé par le règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil, du 20 mars 2006, relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (JO 2006, L 93, p. 12).

En vertu de ce régime (article 13, paragraphe 1, du règlement n° 2081/92), « Les dénominations enregistrées sont protégées contre toute : a) utilisation commerciale directe ou indirecte d'une dénomination enregistrée pour des produits non couverts par l'enregistrement, dans la mesure où ces produits sont comparables à ceux enregistrés sous cette dénomination ou dans la mesure où cette utilisation permet de profiter de la réputation de la dénomination protégée ; b) usurpation, imitation ou évocation, même si l'origine véritable du produit est indiquée ou si la dénomination protégée est traduite ou accompagnée d'une expression telle que "genre", "type", "méthode", "façon", "imitation" ou d'une expression similaire ; c) autre indication fautive ou fallacieuse quant à la provenance, l'origine, la nature ou les qualités substantielles du produit figurant sur le conditionnement ou l'emballage, sur la publicité ou sur des documents afférents au produit concerné, ainsi que l'utilisation pour le conditionnement d'un récipient de nature à créer une impression erronée sur l'origine ; d) autre pratique susceptible d'induire le public en erreur quant à la véritable origine du produit ».

Le règlement n° 510/2006 a confirmé cette disposition, reprise à son article 13 puis devenue l'article 13 du règlement (UE) n° 1151/2012, du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012, relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires (JO 2012, L 343, p. 1).

Ce régime met pleinement en œuvre les objectifs de protection énoncés aux deuxième, troisième et sixième considérants du règlement n° 2081/92 (tels que repris dans le règlement n° 510/2006 puis dans le règlement n° 1151/2012). Ceux-ci énoncent : « *considérant que, dans le cadre de la réorientation de la politique agricole commune, il convient de favoriser la diversification de la production agricole afin de réaliser sur le marché, un meilleur équilibre entre l'offre et la demande ; que la promotion de produits présentant certaines caractéristiques peut devenir un atout important pour le monde rural, notamment dans les zones défavorisées ou éloignées, en assurant, d'une part, l'amélioration du revenu des agriculteurs et, [Or. 7] d'autre part, la fixation de la population rurale dans ces zones* » ; « *par ailleurs, qu'il a été constaté, au cours de ces dernières années, que*

les consommateurs ont tendance à privilégier, pour leur alimentation plutôt la qualité que la quantité ; que cette recherche de produits spécifiques se traduit, entre autres, par une demande de plus en plus importante de produits agricoles ou de denrées alimentaires d'une origine géographique certaine » ; et « considérant que la volonté de protéger des produits agricoles ou denrées alimentaires identifiables quant à leur origine géographique a conduit certains États membres à la création d'“appellations d'origine contrôlée” ; que celles-ci se sont développées à la satisfaction des producteurs qui obtiennent des meilleurs revenus en contrepartie d'un effort qualitatif réel et à la satisfaction des consommateurs qui disposent de produits spécifiques avec des garanties sur leur méthode de fabrication et leur origine ».

De plus, aux termes du considérant 6 du règlement n° 510/2006, *« Il convient de prévoir une approche communautaire concernant les appellations d'origine et les indications géographiques. Un régime communautaire établissant un système de protection permet de développer les indications géographiques et les appellations d'origine, du fait que ce cadre garantit, à travers une approche plus uniforme, des conditions de concurrence égale entre les producteurs de produits portant ces mentions et qu'il conduit à une meilleure crédibilité de ces produits aux yeux des consommateurs ».* Le droit communautaire a donc pour objectif de créer un régime de protection afin de *« développer »* les indications géographiques en garantissant des conditions de concurrence [égales] entre les producteurs et en améliorant la crédibilité des produits aux yeux des consommateurs. Il s'agit de finalités impératives qui impliquent une protection active des productions AOP.

Plus explicite encore est l'article 4 [en particulier sous a)] du règlement n° 1151/2012 (ce règlement est postérieur aux faits de la cause mais il présente une importance particulière pour éclairer les finalités de promotion du système de protection des produits AOP), en ce qu'il précise : *« Un système d'appellations [Or. 8] d'origine protégées et d'indications géographiques protégées est établi afin d'aider les producteurs de produits liés à une zone géographique : a) en assurant des revenus équitables au regard des qualités de leurs produits ; b) en garantissant une protection uniforme des dénominations en tant que droit de propriété intellectuelle sur le territoire de l'Union ; c) en fournissant aux consommateurs des informations claires sur les propriétés du produit lui conférant une valeur ajoutée ».*

B1.2) Quant au régime du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers, il faut avoir égard à plusieurs actes qui se sont succédé dans le temps et ont introduit et maintenu un régime qui *« a pour objectif de réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande de lait et de produits laitiers et les excédents structurels en résultant »* (premier considérant du règlement n° 3950/92).

Pour mieux comprendre l'importance de la question, il y a lieu de rappeler le préambule du règlement n° 856/84.

Les premier et deuxième considérants de ce règlement énoncent : « *considérant que la situation du marché des produits laitiers dans la Communauté est caractérisée par des excédents structurels résultant d'un déséquilibre entre l'offre et la demande des produits régis par le règlement (CEE) n° 804/68, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1600/83 ; considérant que, pour remédier à ce déséquilibre, le règlement (CEE) n° 1079/77, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 861/84, a institué un prélèvement de coresponsabilité frappant d'une manière uniforme l'ensemble des quantités de lait livrées aux laiteries ainsi que certaines ventes de produits laitiers à la ferme* ».

Au cinquième considérant, le préambule de ce règlement poursuit : « *considérant que la somme des quantités de référence ne doit pas dépasser une quantité globale garantie établie pour la Communauté, qu'il convient, compte tenu de la consommation intérieure et des possibilités actuelles d'exportation, de fixer cette quantité globale garantie à 97,2 millions de tonnes de lait ou d'équivalent [Or. 9] lait correspondant au seuil de garantie fixé par le Conseil en 1983 ; que cette quantité doit être répartie entre les États membres en fonction des quantités livrées sur leur territoire pendant l'année civile 1981, afin d'assurer la gestion du système et un contrôle approprié* ».

L'application de ce régime de prélèvement supplémentaire, venu à échéance, après diverses prorogations, le 31 mars 1993, a ensuite été renouvelée par le règlement n° 3950/92, qui disposait (à l'article 2, paragraphe 1) que le prélèvement serait dû « sur toutes les quantités de lait ou d'équivalent-lait commercialisées pendant la période de douze mois en question et qui dépassent l'une ou l'autre des quantités visées à l'article 3 ».

L'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 3950/92 disposait : « *Les quantités globales suivantes sont fixées sans préjudice d'une révision éventuelle à la lumière de la situation générale du marché et des conditions particulières existant dans certains États membres* », les quantités étant exprimées en tonnes dans un tableau spécifique figurant au même article.

Le contexte de l'application du règlement n° 3950/92 n'était pas différent de celui qui avait déjà été constaté dans le règlement n° 856/84. Son préambule (premier considérant) énonçait toujours que le régime avait « *pour objectif de réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande de lait et de produits laitiers et les excédents structurels en résultant ; que ce régime [demeurait] nécessaire à l'avenir pour parvenir à un meilleur équilibre du marché ; qu'il [convenait], dès lors, de prévoir sa poursuite pour sept nouvelles périodes de douze mois consécutives à partir du 1^{er} avril 1993* ». En conséquence, le règlement disposait (article 1^{er}) que le prélèvement serait appliqué « *sur les quantités de lait ou d'équivalent-lait livrées à un acheteur ou vendues directement à la consommation pendant la période de douze mois en question et qui dépassent une quantité à déterminer* » ; et énonçait (à l'article 2, paragraphe 1) : « *Le prélèvement est dû sur toutes les quantités de lait ou d'équivalent-lait commercialisées pendant la*

période de douze mois en question et qui dépassent l'une ou l'autre des quantités [Or. 10] visées à l'article 3 ».

Le règlement n° 3950/92 a ensuite été abrogé, à partir du 1^{er} avril 2004, par l'article 25 du règlement n° 1788/2003.

Ce dernier règlement se réfère aux mêmes éléments de contexte pour déterminer le montant du prélèvement et les objectifs de protection.

Le règlement n° 1788/2003 énonce, au considérant 3 :

« L'objectif essentiel du régime est de réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande de lait et de produits laitiers et les excédents structurels en résultant et de parvenir ainsi à un meilleur équilibre du marché ». Il énonce, au considérant 22 : « Le prélèvement prévu par le présent règlement est destiné principalement à régulariser et à stabiliser le marché des produits laitiers. Il convient dès lors d'affecter le produit dudit prélèvement au financement des dépenses dans le secteur laitier ». Il prévoit, au considérant 4 : « Il convient que la méthode adoptée en 1984 consistant à instaurer un prélèvement à payer sur les quantités de lait collectées ou vendues directement, au-delà d'un seuil de garantie, soit maintenue. Ledit seuil s'exprime, pour chacun des États membres, par la fixation d'une quantité globale garantie à un taux de matière grasse laitière de référence ».

Sur la base de ces considérations, l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1788/2003 dispose : *« À partir du 1^{er} avril 2004 et pendant 11 périodes consécutives de douze mois débutant le 1^{er} avril (ci-après dénommées "périodes de douze mois"), il est institué un prélèvement (ci-après dénommé "le prélèvement") sur les quantités de lait de vache ou d'autres produits laitiers commercialisées pendant la période de douze mois en question et qui dépassent les quantités de référence nationales fixées à l'annexe I ».*

L'article 5 du règlement n° 1788/2003 dispose : *« Aux fins du présent règlement, on entend par : [...]*

i) "quantité de référence nationale" : la quantité de référence fixée pour chaque État membre à l'annexe I ».

Le règlement n° 1788/2003 a ensuite été repris dans un règlement plus vaste et plus coordonné, [Or. 11] le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (JO 2007, L 299, p. 1), *« sans apporter de modifications importantes à ces régimes et à leur mode de fonctionnement par rapport à la situation juridique actuelle »* (considérant 31). En conséquence, *« L'objectif principal du régime de quotas laitiers, à savoir réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché concerné ainsi que les excédents structurels en résultant et parvenir ainsi à un meilleur équilibre du marché, est toujours poursuivi. Il convient donc que le*

prélèvement à payer sur les quantités de lait collectées ou vendues directement, au-delà d'un seuil de garantie, soit maintenu. [...] Il convient par conséquent de remplacer les termes "quantité de référence nationale" et "quantité de référence individuelle" visés au règlement (CE) n° 1788/2003 par les termes "quotas nationaux" et "quotas individuels", tout en conservant la notion juridique qu'ils recouvrent » (considérant 36). Les considérants 37, 38 et 39 confirment encore le maintien du régime qui était prévu par le règlement n° 1788/2003 ; le considérant 43 introduit en outre la possibilité de prendre des mesures « en vue d'accroître les possibilités d'écoulement des produits laitiers ».

En outre, pour l'affaire qui nous occupe, il y a lieu de prendre en compte le considérant 51. Aux termes de celui-ci : *« Plusieurs instruments juridiques ont été mis en place aux fins de la régulation de la commercialisation et de la dénomination du lait, des produits laitiers et des matières grasses. Ces instruments visent, dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs, d'une part, à améliorer la situation du lait et des produits laitiers sur le marché et, d'autre part, à assurer une concurrence loyale entre les matières grasses tartinables d'origine laitière et non laitière. Les règles établies par le règlement (CEE) n° 1898/87 du 2 juillet 1987 concernant la protection de la dénomination du lait et des produits laitiers lors de leur commercialisation visent à protéger le consommateur et à créer des conditions de concurrence non faussées entre les produits laitiers et les produits concurrents dans le domaine de la dénomination, de l'étiquetage et de la publicité. Le règlement (CE) n° 2597/97 [Or. 12] du Conseil du 18 décembre 1997 établissant les règles complémentaires de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers en ce qui concerne le lait de consommation comporte des dispositions destinées à assurer la qualité élevée du lait de consommation et la mise sur le marché de produits répondant aux besoins et aux désirs des consommateurs, ce qui contribue à la stabilité du marché concerné et garantit au consommateur un lait de consommation de qualité élevée. Le règlement (CE) n° 2991/94 du Conseil du 5 décembre 1994 établissant des normes pour les matières grasses tartinables définit les normes de commercialisation pour les produits laitiers et non laitiers concernés, comportant une classification claire et distincte accompagnée de règles relatives à la dénomination. Conformément aux objectifs du présent règlement, il convient de maintenir les règles susvisées ». Ces dernières règles ont été reprises dans le règlement n° 1234/2007, en particulier, pour ce qui concerne la présente affaire, celles du règlement (CEE) n° 1898/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, concernant la protection de la dénomination du lait et des produits laitiers lors de leur commercialisation (JO 1987, L 182, p. 36). Les objectifs de protection poursuivis au moyen de ce dernier règlement sont définis comme suit dans son préambule :*

« considérant que le présent règlement vise, d'une part, à protéger le consommateur et, d'autre part, à créer des conditions de concurrence non faussées entre les produits laitiers et les produits concurrents dans le domaine de la dénomination, de l'étiquetage et de la publicité ;

considérant que les produits concurrents bénéficient d'un avantage concurrentiel au niveau de leur prix de revient qui tient au fait qu'ils sont souvent fabriqués en grande partie à partir des matières premières importées à droit zéro, tandis que les produits laitiers ont un prix de revient plus élevé dicté par la nécessité de sauvegarder le revenu du producteur agricole ;

considérant qu'il est nécessaire que la Commission suive de près l'évolution du marché des produits laitiers et des produits de remplacement concurrents et qu'elle fasse rapport au Conseil ;

considérant que, dans l'attente du rapport de la Commission, il convient que les États membres qui ont déjà pris des mesures nationales pour restreindre la fabrication et la commercialisation de ces produits sur leur territoire [Or. 13] maintiennent leur réglementation dans le respect des règles générales du traité jusqu'à la fin de la cinquième période de douze mois de l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur laitier [...] ».

Dans le règlement n° 1234/2007, les considérants 66 et suivants concernent les relations commerciales avec les pays tiers, sans prévoir de règles particulières concernant l'exportation de lait et de produits laitiers portant des AOP.

Le règlement n° 1234/2007 institue donc une organisation commune des marchés pour les produits des secteurs détaillés à l'annexe I ; le lait et les produits laitiers y figurent en vertu de l'article 1^{er}, [paragraphe 1], sous p) (partie XVI de l'annexe I). L'article 55 et les articles 65 et suivants régissent le secteur de la production de lait et de produits dérivés, en reprenant les dispositions analogues du règlement n° 1788/2003 (les définitions figurant à l'article 5 de ce dernier règlement figurent à l'article 65 du règlement n° 1234/2007, tandis que l'article 66 du règlement n° 1234/2007 concerne les « quotas nationaux », fixés à l'annexe IX, point 1).

B2) Le droit national

Les dispositions nationales [omissis] applicables ratione temporis sont les suivantes :

– Le décret-loi n° 49/2003, dans sa version en vigueur au 31 mai 2003 (entrée en vigueur de la loi de conversion n° 119/2003) :

Article 2) 1. À compter de la première période d'application du présent décret, les quantités de référence individuelles, réparties entre livraisons et ventes directes, sont déterminées par la somme du quota A et du quota B, prévus à l'article 2 de la loi n° 468 du 26 novembre 1992, en prenant en compte les réductions opérées en vertu du décret-loi n° 727 du 23 décembre 1994, converti en loi, avec des modifications, par la loi n° 46 du 24 février 1995, et les attributions complémentaires effectuées en vertu [Or. 14] de l'article 1^{er}, paragraphe 21, du décret-loi n° 43 du 1^{er} mars 1999, converti en loi, avec des modifications, par la loi

n° 118 du 27 avril 1999 et de l'article 1^{er} du décret-loi n° 8 du 4 février 2000, converti en loi, avec des modifications, par la loi n° 79 du 7 avril 2000.

2. Est institué auprès de l'AGEA, sans charges nouvelles ou supplémentaires pour les finances publiques, un registre public des quotas, dans lequel sont inscrites pour chaque producteur les quantités de référence individuelles, réparties entre livraisons et ventes directes.

2 bis. Avant le début de chaque période de commercialisation, les régions et les provinces autonomes mettent à jour et déterminent la quantité de référence individuelle de chaque producteur, qu'elles inscrivent au registre des quotas prévu au paragraphe 2, et elles en donnent communication à l'intéressé en lui envoyant un certificat en deux exemplaires, dont l'un porte la mention « copie pour l'acheteur ».

2 ter. Le producteur est titulaire de la quantité de référence individuelle en sa qualité d'exploitant agricole. À l'échéance de ses droits sur la terre qu'il cultive, le producteur concessionnaire dispose de sa quantité de référence individuelle.

– L'article 2 de la legge n. 468 - Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (loi n° 468 portant mesures urgentes dans le secteur du lait et des produits laitiers), du 26 novembre 1992 (GURI n° 286, du 4 décembre 1992) (ci-après la « loi n° 468/1992 ») disposait ce qui suit :

2. 1. Dans les trente jours de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA) * publie les listes des producteurs titulaires de quotas, établies conformément aux dispositions du présent article, dans des bulletins ad hoc, réparties par province. Ces listes sont transmises aux régions et aux provinces autonomes de Trente et de Bolzano, qui les mettent à la disposition des opérateurs dans chaque chef-lieu de province.

2. Pour les producteurs qui sont membres d'associations faisant partie de l'Unione nazionale fra le associazioni di produttori di latte bovino (UNALAT) (union nationale des associations de producteurs de lait de bovin), ainsi que pour les membres de l'Associazione produttori latte (AZOOLAT) (association des producteurs de lait), les quotas de livraisons et de ventes directes sont répartis en deux parties distinctes :

[Or. 15]

a) Un quota A, égal à la capacité de production attribuée pour la période 1991/1992, qui correspond à la quantité de produit commercialisée par les producteurs au cours de la période 1988/1989. Pour les producteurs dont la production a été affectée, pendant la période 1988/1989, par des événements désignés à l'article 3, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 857/84, il

* Ndt : Cet organe, aujourd'hui supprimé, est le prédécesseur de l'AGEA.

est tenu compte de la quantité de produit commercialisée pendant une période allant de 1985/1986 à 1987/1988.

b) Un quota B, égal à la différence positive de quantité commercialisée par les producteurs désignés sous a) pendant la période 1991/1992 par rapport à la période 1988/1989. Aux producteurs qui ont envoyé la déclaration prévue à l'article 2 du [décret du ministre de l'Agriculture et des Forêts du 30 septembre 1985], publié à la GURI n° 237 du 8 octobre 1985, qui ne sont pas concernés par les dispositions sous a), est attribué un quota B égal à la quantité de produit commercialisée pendant la période 1991/1992.

3. Aux producteurs qui ne sont membres d'aucune association sont attribués les quotas indiqués dans les annexes au décret du ministre de l'Agriculture et des Forêts du 26 mai 1992, publié au supplément ordinaire à la GURI n° 130, du 4 juin 1992, ainsi que dans les compléments ultérieurs desdites annexes, au titre de quota A. L'attribution ne peut pas être supérieure aux quantités effectivement produites et commercialisées pendant les périodes 1990/1991 ou 1991/1992, sauf si le producteur a cessé son activité avant la période 1990/1991 sans bénéficier d'aucune des indemnités à l'abandon de la production laitière ou à l'abattage. [...]

C) *Les motifs du renvoi préjudiciel*

C.1) En matière de « quotas laitiers », la juridiction de céans estime que la nécessité de protéger l'équilibre entre l'offre et la demande de lait et de produits laitiers ne concerne que le marché intérieur de l'Union, telle que cette notion est définie aux articles 26 et 27 TFUE.

[omissis]

[Or. 16]

Il faudrait donc considérer que le lait destiné à la production de fromages AOP à exporter hors de l'Union ne devrait pas être pris en compte dans le calcul des quotas et des quantités nationales de référence, dont il devrait être exclu.

C.1.1) Cette conception de la notion de « marché » s'appuie sur plusieurs arguments supplémentaires.

Le règlement n° 856/84 visait expressément la situation « du marché des produits laitiers dans la Communauté ».

Étant donné que les règlements suivants réitèrent – en ne modifiant que la procédure ou les éléments tenant aux quantités ou aux périodes – le système de prélèvement institué par le règlement n° 856/84, il est manifeste que la dimension (uniquement) continentale du marché, en tant que cadre de la protection, a été réitérée et maintenue dans l'évolution du régime en question.

C.1.2) Le préambule du règlement n° 1898/87 – tel que confirmé au considérant 51 du règlement n° 1234/2007 – souligne tout aussi explicitement la nécessité de « protéger le consommateur et [...] créer des conditions de concurrence non faussées entre les produits laitiers et les produits concurrents » au moyen de règles en matière de dénomination, afin de prévenir la concurrence avec des produits similaires, avec maintien par les États membres de la validité des « mesures nationales pour restreindre la fabrication et la commercialisation de ces produits sur leur territoire », c'est-à-dire sans référence explicite à la fabrication et à la commercialisation destinées à l'exportation en dehors de l'Union.

C.1.3) Cette position ne paraît pas démentie par la jurisprudence de la Cour qui, en particulier dans l'arrêt [du 25 mars 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 à C-491/00 et C-497/00 à C-499/00, EU:C:2004:179)], semble concerner le sort de la production destinée à la consommation « intérieure » de l'Union, sans contenir de mentions significatives permettant de considérer que ce système imposerait aussi de limiter la production et la commercialisation de lait et de produits laitiers AOP destinés à être exportés hors de l'UE.

C.2) Il semble donc ne pas y avoir de justification juridique et fonctionnelle pour inclure le lait destiné à produire des fromages AOP à exporter hors de l'Union dans les quantités de référence nationales. Pour cette raison, il est [Or. 17] nécessaire de demander à la Cour de dire si l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1788/2003 et l'article 55, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1234/2007 doivent être interprétés en ce sens que le prélèvement doit avoir lieu « sur les quantités de lait de vache ou d'autres produits laitiers commercialisés pendant la période de douze mois » sur le seul marché de l'Union, et qu'il y a lieu d'entendre dans le même sens les « quantités de référence nationales fixées à l'annexe I » (annexe I, partie XVI et annexe XI du règlement n° 1234/2007) (c'est-à-dire à l'exclusion des quantités destinées à produire des produits AOP destinés à être exportés hors de l'Union ; la question se pose de manière analogue pour les autres définitions pertinentes figurant à l'article 5 du règlement n° 1788/2003, telles qu'elles ont été reprises à l'article 65 du règlement n° 1234/2007).

C.2.1) Dans l'affirmative, il faut également demander à la Cour si les dispositions ainsi interprétées s'opposent à la législation nationale de transposition (ainsi qu'aux décisions administratives d'application qui en découlent), en ce que cette législation inclut dans le calcul des quotas, au lieu de les en exclure, les quantités de lait destinées à la production de produits AOP à exporter hors de l'Union.

C.3) À titre subsidiaire, si l'on devait considérer que le régime prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1788/2003, tel que repris dans le règlement n° 1234/2007, en raison du caractère général des définitions qui y figurent (article 5 du règlement n° 1788/2003 et article 65 du règlement n° 1234/2007), impose que le calcul de la production de lait et de produits laitiers dans l'Union comprenne aussi les quantités destinées à la production de fromages AOP à

exporter hors de l'Union, ce régime pourrait être illégal, premièrement, pour contrariété avec les objectifs de protection des AOP, en raison de la spécialité de ce dernier régime, deuxièmement, pour contrariété avec la libre initiative économique et entrepreneuriale aux fins de l'exportation hors de l'Union ; troisièmement, en ce que la mesure de protection excéderait les finalités de protection du marché intérieur qu'elle poursuit et serait donc déraisonnable et contraire au principe de proportionnalité ; quatrièmement, pour violation des principes énoncés au considérant 51 du règlement n° 1234/[2007] et des objectifs prévus par le règlement n° 1898/87 qui, dans ce **[Or. 18]** premier règlement, ont trouvé leur confirmation.

À cet égard, il y a lieu de considérer ce qui suit.

C.3.1) Le point de vue – énoncé dans la jurisprudence – selon lequel l'Union aurait fait le choix stratégique (délibéré) de continger également les produits laitiers AOP en les incluant dans le système de prélèvement, pour « compenser » une production moindre par un prix plus élevé du produit, ne trouve de base juridique dans aucune des dispositions pertinentes, qui ne contiennent aucun critère explicite ni indication normative ou textuelle qui justifierait cette position.

C.3.2) Il s'agit par ailleurs de postulats qui, dans cette optique de production destinée à l'exportation hors de l'Union, ne trouvent pas non plus de confirmation dans l'expérience commune. Sur la base de celle-ci, il est notoire que la demande de produits AOP hors de l'Union reste largement insatisfaite et, partant, engendre, dans une mesure plus large que l'augmentation des prix qui est cependant envisageable, une offre parallèle de produits succédanés de qualité inférieure, provenant d'autres zones géographiques, c'est-à-dire une concurrence de qualité non égale ou équivalente, ce que confirme du reste le préambule du règlement n° 1898/87 cité plus haut [omissis].

C.3.[3]) Les éléments de fait suivants sont incontestables pour ce qui concerne le lait utilisé pour produire des produits AOP :

– Dès lors qu'il présente des caractéristiques spécifiques (lieu de production et qualité du produit), ce lait ne correspond pas au critère de généralité qui entraîne la concurrence sur le marché et l'apparition d'effets inflationnistes, puisque tant la production du lait que son utilisation doivent rester circonscrites au territoire de l'AOP.

– Ce produit (dans la mesure où il est utilisé concrètement pour les fins en question) n'a donc, en substance, pas de marché ni d'utilisateurs propres autres **[Or. 19]** que les établissements qui produisent des produits AOP.

– Lorsque le produit final est destiné à être exporté hors de l'Union, et dans la mesure où il l'est, il ne peut avoir aucune incidence ni effet sur le rapport entre la demande et l'offre de produits laitiers dans les marchés intérieurs des États membres de l'Union.

– Lorsque le produit final est destiné à être exporté hors de l’Union, et dans la mesure où il l’est, son inclusion dans le calcul des quantités de lait attribuées à chacun des États membres a pour effet d’altérer, pour tous ceux-ci, le calcul de la quantité de produit qui circule sur les marchés intérieurs de l’Union et, en conséquence, prive de fiabilité l’attribution des quantités de référence nationales et, partant, des quantités de référence individuelles.

Pour ces raisons, il est parfaitement plausible que, si on considérait qu’il y a lieu d’interpréter en ce sens le règlement n° 3950/92 et le règlement n° 1788/2003, l’inclusion, dans les quantités de référence, de la production de lait et de produits laitiers destinée à fabriquer des fromages AOP à exporter hors de l’Union ne soit qu’un effet indirect et non voulu par le législateur de l’Union.

C.4) Pour ces raisons, soumettre la production de lait et de produits laitiers destinée à fabriquer des produits AOP à exporter hors de l’Union au même régime généralisé de quotas laitiers que la production destinée à l’intérieur de l’Union a pour conséquence, au premier chef, de traiter sans justification de la même manière des situations différentes, dont l’une (l’exportation hors de l’UE) ne présente pas les besoins de protection que le régime de contingentement poursuit pour l’autre (l’équilibre de la production intérieure).

Il est donc indubitable que les objectifs de protection des AOP sont entravés par la limitation de la production destinée aux pays tiers puisque, précisément en raison du caractère unique des produits AOP, leur contingentement a pour effet, comme nous l’avons indiqué, que la demande extérieure reste largement insatisfaite.

Il en résulte une atteinte immédiate et directe aux intérêts à la concurrence et à la qualité des produits que l’article 13 du règlement [Or. 20] n° 2081/92, remplacé par le règlement n° 510/2006, se propose de protéger (et aux autres objectifs qui ont été ensuite mieux exposés à l’article 4 du règlement n° 1151/2012). En effet, les parties du marché extérieur sur lesquelles les produits AOP ne peuvent plus s’étendre (en raison du contingentement indirect et non de limites objectives à la production) restent ouvertes à des offres de produits similaires, de qualité inférieure, étrangers à l’AOP mais qui en imitent les caractéristiques essentielles, ce qui engendre aussi un risque proportionnellement plus élevé de confusion dans l’esprit des consommateurs, dans la mesure où le produit concurrent du produit AOP peut se répandre librement (s’il provient de l’extérieur de l’Union puisque, dans ce cas, il n’est pas contingenté).

C.5) Les conséquences en sont, selon la juridiction de céans :

– la violation des objectifs consacrés à l’article 32, sous a), TFUE, en ce que le maximum ne serait pas fait pour « promouvoir les échanges commerciaux entre les États membres et les pays tiers » ;

– la violation des objectifs consacrés à l’article 39, paragraphe 1, sous a) et sous b), TFUE [à savoir « a) [...] accroître la productivité de l’agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la

production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ; b) [...] assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture »] ;

– le défaut de prise en considération de l'article 39, paragraphe 2, sous a), TFUE, en ce qu'il n'est pas dûment tenu compte « du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles » ;

– la violation des limites fixées à l'article 40, paragraphe 2, TFUE, en ce que, certes, aux termes de cette disposition, « [l']organisation commune sous une des formes prévues au paragraphe 1 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations des prix, [Or. 21] des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation », mais il est précisé que cette organisation « doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de l'Union ou à l'exportation ».

C.5.1) Dans le cas d'espèce, il existe aussi une discrimination évidente entre producteurs de l'Union, étant donné que les restrictions destinées à assurer l'équilibre du marché intérieur de l'Union s'appliquent aussi aux producteurs qui opèrent pour l'exportation hors de l'Union, qui supportent des frais et des modalités de production plus lourds que les autres producteurs.

C.5.2) Enfin, les limites que la restriction générale de la production de lait dans l'Union impose à la production de produits AOP pour exportation hors de l'Union constitue une violation des « actions communes pour le développement de la consommation de certains produits », qui sont mises en œuvre par l'adoption des règlements de protection des AOP que nous avons cités, en violation de l'article 41, sous b), TFUE.

D. Les questions préjudicielles

Dans les termes qui ont été décrits, la pertinence des griefs des parties requérantes ne peut être exclue, de sorte qu'il y a lieu de soumettre à la Cour une demande de décision préjudicielle détaillée. En effet, la solution du litige dépend au premier chef de l'interprétation de la relation entre des actes normatifs de même niveau (d'une part, le règlement n° 2081/92 – article 13, en matière de protection des produits AOP, tel que confirmé aux articles 4 et 13 des règlements n° 510/2006 et n° 1151/2012 ; d'autre part, l'article 1^{er} et l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1788/2003 ainsi que les dispositions analogues du règlement n° 3950/92, en ce qu'elles ont été reprises et confirmées ou laissées intactes par le règlement n° 1788/2003 et le règlement n° 1234/2007).

Si l'on considérait que les règles du droit de l'Union doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne permettent pas d'inclure dans les quantités de référence nationales les quantités de **[Or. 22]** lait destinées à produire des fromages AOP à exporter hors de l'Union, il y a lieu de poser une question analogue pour ce qui concerne les règles de droit national en la matière, qui ont inclus ces productions dans la répartition des quotas (c'est-à-dire article 2 du décret-loi n° 49/2003 et article 2 de la loi n° 468/1992 en ce que l'article 2 du décret-loi n° 49/2003 s'y réfère).

En conséquence, il y a lieu de soumettre à la Cour les questions suivantes :

1) Les articles 1^{er}, 2 et 3 du règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil du 31 mars 1984, l'article 1^{er} et l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, l'article 1^{er}, paragraphe 1, et l'article 5 du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 et les articles 55, 64 et 65 du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007 ainsi que leurs annexes, dans la mesure où ils sont destinés à assurer l'équilibre entre la demande et l'offre de produits laitiers sur le marché de l'Union, doivent-ils être interprétés en un sens qui exclut du calcul des « quotas laitiers » la production destinée à l'exportation de fromages AOP dans des pays tiers, conformément aux objectifs de protection prévus pour ces derniers produits à l'article 13 du règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil, du 14 juillet 1992, tel que confirmé aux articles 4 et 13 du règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil, du 20 mars 2006 et du règlement (UE) n° 1151/2012, du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012, en application des principes consacrés aux articles 32, 39, 40 et 41 TFUE ?

2) Dans l'affirmative, ce régime ainsi interprété s'oppose-t-il à ce que soient incluses dans les quantités de référence individuelles les quantités de lait destinées à la production de fromages AOP à exporter hors de l'Union, comme le prévoient l'article 2 du décret-loi n° 49 du 28 mars 2003, converti en loi, avec des modifications, par la loi n° 119 du 30 mai 2003, et l'article 2 de la loi n° 468 du 26 novembre 1992 en ce que l'article 2 du décret-loi n° 49/2003 s'y réfère ?

À titre subsidiaire, si cette interprétation n'était pas jugée correcte,

*3) Les articles 1^{er}, 2 et 3 du règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil du 31 mars 1984, l'article 1^{er} et l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, l'article 1^{er}, paragraphe 1, et l'article 5 du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 et les articles 55, 64 et 65 du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007 ainsi que leurs annexes (lus conjointement avec les dispositions italiennes de transposition figurant à l'article 2 du décret-loi n° 49 du 28 mars 2003, converti en loi, avec des modifications, par la loi n° 119 du 30 mai 2003, et à l'article 2 de la loi n° 468 du 26 novembre 1992 en ce que l'article 2 du décret-loi n° 49/2003 s'y réfère), qui incluent et n'excluent pas du calcul de la **[Or. 23]** quantité attribuée aux États membres le lait utilisé pour produire des fromages AOP qui*

sont exportés ou destinés au marché de pays tiers, dans la mesure de cette exportation, sont-ils contraires aux objectifs de protection prévus au règlement n° 2081/92, qui protège les AOP, en particulier l'article 13, tel que confirmé par le règlement n° 510/2006 et par le règlement n° 1151/2012, ainsi qu'au vu des objectifs de protection prévus à l'article 4 de ce dernier, et sont-ils contraires aux articles 32, 39, 40 et 41 TFUE ainsi qu'aux principes de sécurité juridique, de confiance légitime, de proportionnalité et de non-discrimination et au principe de libre initiative économique aux fins de l'exportation hors de l'Union ?

[OMISSIS] [mesures d'exécution de l'ordonnance]

Par ces motifs,

Le Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie) (deuxième chambre ter), soulève les questions préjudicielles exposées dans les motifs et ordonne [omissis] la transmission du dossier à la Cour de Justice de l'Union européenne, en vertu de l'article 267 TFUE [omissis]

Fait à Rome [OMISSIS] le 2 avril 2019 et le 21 mai 2018 [OMISSIS] [Or. 24]

[OMISSIS]