RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-174/88 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique et faits du litige au principal*

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 (JO L 148, p. 13, ci-après « règlement de base ») a été modifié, entre autres, par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 10), qui y a inséré un nouvel article 5 quater instituant, pendant cinq périodes de douze mois consécutives, un prélèvement supplémentaire. Aux termes du paragraphe 1 de cet article, les États membres avaient le choix entre deux formules. En fonction de ce choix, le prélèvement était mis à la charge des producteurs de lait (formule A) ou des acheteurs de lait (formule B). Le prélèvement est dû sur les quantités de lait et/ou d'équivalent lait que le producteur a livrées à un acheteur (formule A) ou qui ont été livrées par des producteurs à l'acheteur (formule B) et qui, pendant la période de douze mois en cause, dépassent une quantité de référence à déterminer.

L'article 5 quater, paragraphe 2, prévoit que le prélèvement est également dû par tout producteur de lait sur les quantités de lait et/ou d'équivalent lait qu'il a vendues directement à la consommation et qui, pendant la période de douze mois en cause, dépassent une quantité de référence à déterminer.

Le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement (JO L 90, p. 13) précise, à l'article 2, paragraphe 1, que la quantité de référence est égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par le producteur pendant l'année civile 1981 (formule A) ou à la quantité de lait ou d'équivalent lait achetée par un acheteur pendant l'année civile 1981 (formule B), augmentée de 1 %. Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement, « est attribuée à chaque producteur de lait et de produits laitiers visé à l'article 5 quater, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 804/68 une quantité de référence correspondant aux ventes directes effectuées par ce dernier pendant l'année civile 1981, augmentées de 1 % ».

Selon le paragraphe 2 de cet article, la totalité des quantités de référence attribuées conformément au paragraphe 1 ne doit pas excéder les quantités fixées à l'annexe au règlement: pour le Royaume-Uni, cette quantité s'élève à 187 000 tonnes.

L'article 12, sous c), f), et h), du règlement n° 857/84 précise que, au sens de ce règlement, on entend par

« c) producteur: l'exploitant agricole, personne physique ou morale ou groupement de personnes physiques ou morales dont l'exploitation est située sur le territoire géographique de la Communauté:

* Langue de procédure: l'anglais.

— qui vend du lait ou d'autres produits laitiers directement au consommateur,

— et/ou qui livre à l'acheteur;

f) entreprise traitant ou transformant du lait ou d'autres produits laitiers: une entreprise ou un groupement qui limite son activité laitière à des opérations de collecte, d'emballage, de stockage et de refroidissement ou à l'une de ces opérations;

h) lait ou équivalent lait vendu directement à la consommation: le lait ou les produits laitiers convertis en équivalent lait, vendus sans l'intermédiaire d'une entreprise traitant ou transformant du lait ».

Le règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984 (JO L 132, p. 11), fixe les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement de base. Aux termes de son article 4:

« 1. Chaque producteur de lait et de produits laitiers visé à l'article 5 quater, paragraphe 2 (du règlement de base), adresse ... à l'organisme compétent ... une demande d'enregistrement accompagnée d'un état indiquant la nature et les quantités des ventes directes effectuées pendant l'année civile 1981...

2. Les producteurs qui ont commencé la vente directe de lait et de produits laitiers depuis le 1er janvier 1981, mais avant le 1er avril 1984, ou qui ont, depuis le 1er janvier 1981, profondément modifié leur activité indiquent dans l'état accompagnant leur demande d'enregistrement la nature et la quantité des ventes directes effectuées au cours de leurs douze derniers mois d'activité, exprimées, le cas échéant, en équivalent lait.

Si leur activité remonte à moins de douze mois, ils indiquent la nature et la quantité des ventes effectuées pendant la période de vente effective.

3. ...

4. Les États membres, dans la limite des quantités visées à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 857/84 et fixées en son annexe, attribuent:

a) aux producteurs visés au paragraphe 1, une quantité de référence correspondant à leurs ventes directes de l'année civile 1981, augmentées de 1 % et, le cas échéant, corrigées d'un pourcentage uniforme pour respecter l'article 6, paragraphe 2, précité;

b) aux producteurs visés au paragraphe 2, une quantité de référence correspondant à leurs ventes au cours de leurs douze derniers mois d'activité précédant le 1er avril 1984, affectée, le cas échéant, d'un pourcentage; pour les producteurs n'ayant pas douze mois d'activité, les États membres déterminent une quantité annuelle de ventes sur la base de leurs ventes effectives et leur attribuent une quantité de référence conformément aux dispositions prévues ci-avant... »

Le règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil, du 26 février 1985 (JO L 68, p. 1), a modifié le règlement n° 857/84, précité, notamment en remplaçant son article 6 par les dispositions suivantes:

« *Article 6*

1. Il est attribué à chaque producteur de lait et de produits laitiers visé à l'article 5 quater, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 804/68 une quantité de référence correspondant aux ventes directes effectuées par ce dernier pendant l'année civile 1981, augmentées de 1 %.

Toutefois, les États membres peuvent prévoir que, sur leur territoire, la quantité de référence du producteur est égale à la quantité de ventes directes qu'il a effectuées pendant l'année civile 1982 ou l'année civile 1983, affectée d'un pourcentage. Ce pourcentage peut être modulé en fonction du niveau des ventes de certaines catégories de redevables, de l'évolution des ventes dans certaines régions entre 1981 et 1983 ou de l'évolution des ventes de certaines catégories de redevables pendant la même période, aux conditions à déterminer selon la procédure prévue à l'article 30 du règlement (CEE) n° 804/68.

2. Sous réserve de l'article 6 bis, la totalité des quantités de référence attribuées conformément au paragraphe 1 ne doit pas excéder les quantités indiquées en annexe. »

Au Royaume-Uni, qui a opté pour la formule B (acheteurs), il incombe au ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (ci-après « ministre »), en vertu des Dairy Produce Quota Regulations 1984 (S. I. 1984, n° 1047), de fixer un quota initial de ventes directes (la quantité de référence pour de telles ventes prévue par la législation communautaire) pour chaque producteur de lait et de produits laitiers qui introduit la demande appropriée et qui remplit les conditions nécessaires pour l'octroi d'un quota. Une fois que le ministre a établi un quota initial, l'intéressé peut, s'il conteste le montant du quota qui lui est octroyé, introduire un recours contre cette décision endéans les 21 jours devant le Dairy Produce Quota Tribunal for England and Wales (ci-après « Quota Tribunal »).

L'entreprise Hall & Sons (Dairy Farmers) Limited (ci-après « Halls ») exerce l'activité de fournisseur de lait et de produits laitiers tels que, notamment, le fromage, la crème et le yaourt. Halls vend directement à ses clients (des détaillants et des grossistes) sans passer par un régime administré par le Milk Marketing Board (ci-après « MMB »). Bien qu'elle produise elle-même du lait grâce à son cheptel laitier, Halls achète également du lait auprès d'autres fournisseurs afin de couvrir la demande à laquelle elle est confrontée.

Le 22 août 1984, Halls a introduit une demande auprès du ministre afin de se voir attribuer un quota initial de ventes directes. Par lettre du 21 janvier 1985, le ministre a informé Halls qu'il proposait de lui octroyer un quota initial de 1 323 193 litres, sur la base d'une estimation de la production de son propre cheptel laitier. Par décision du 29 août 1985, le Quota Tribunal, saisi par Halls, a déclaré qu'il n'était pas en mesure de modifier ce quota initial. Selon le Quota Tribunal, il ne pouvait prendre en considération, aux fins de l'examen du droit détenu par Halls au regard du quota laitier, que les ventes de lait et de produits laitiers dérivés ou provenant des propres fermes de Halls. Halls soutenait, au contraire, que devaient être prises en compte toutes les ventes effectuées au cours de la période concernée, sans qu'il y ait lieu d'examiner si le lait avait été produit dans ses propres fermes ou bien acheté auprès du MMB.

Halls a ensuite saisi en révision la Queen's Bench Division de la High Court. Cette dernière a décidé de surseoir à statuer et a posé la question préjudicielle suivante:

« La quantité de référence à attribuer à un producteur de lait et de produits laitiers, conformément aux dispositions 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, et aux dispositions du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68, doit-elle être calculée sur la base de toutes les ventes directes effectuées par le producteur au cours de l'année civile concernée ou bien doit-elle être calculée uniquement sur la base des ventes directes effectuées par lui au cours de cette période et portant sur du lait produit par le producteur lui-même? »

2. *Procédure devant la Cour de justice*

L'ordonnance de la Queen's Bench Division de la High Court a été enregistrée au greffe de la Cour le 28 juin 1988.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, des observations écrites ont été déposées par Halls, représenté par Mes Stuart Isaacs et Neil Calver, barristers, et Me D. Jackson, solicitor, par le Royaume-Uni, représenté par Me George Pulman, barrister, et Mme S. Hay, en qualité d'agent, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Grant Lawrence, pour la procédure écrite, et Peter Oliver, pour la procédure orale, membres de son service juridique, en qualité d'agents.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, le 4 octobre 1989, d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable et a renvoyé l'affaire devant la première chambre. Elle a, toutefois, demandé par écrit au gouvernement britannique de lui fournir, pour le 25 octobre 1989 au plus tard, une copie intégrale des « Dairy Produce Quota Regulations 1984 ». Il a été donné suite à cette demande dans le délai prescrit.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

La partie demanderesse au principal, l'entreprise *Halls*, ayant fait l'exposé des dispositions législatives communautaires et nationales en cause, explique qu'elle et le Quota Tribunal sont d'accord sur le fait que Halls est un « producteur » au sens de l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84. Pour Halls, cette définition vaut également dans le contexte des autres règlements visant le prélèvement supplémentaire. Puisque le lait vendu par Halls ne passe par aucune entreprise de traitement ou de transformation, il est donc vendu directement au consommateur.

Pour Halls, il s'ensuit obligatoirement qu'elle est l'un des producteurs visés à l'article 6 du règlement n° 857/84, tant sous sa forme initiale que dans la version modifiée, dont les dispositions prévoient l'obligation d'attribuer une quantité de référence qui doit nécessairement correspondre aux ventes directes effectuées. Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par les dispositions de l'article 4, paragraphes 2 et 4, sous b), du règlement n° 1371/84 qui s'appliquent en l'espèce.

Halls estime que cette interprétation est conforme non seulement au sens non équivoque des dispositions visées, mais encore à la notion de « quantité de référence » telle qu'elle existe en droit communautaire. En effet, puisque cette notion vise la quantité de lait commercialisée et l'accès au marché, elle doit être calculée en réalité sur la base de l'ensemble des ventes du fournisseur pratiquant la vente directe au cours de la période de référence visée, et elle n'est pas liée à sa propre production. En renvoyant à la déclaration sur le lait effectuée par le Royaume-Uni le 27 octobre 1970, ainsi qu'à la déclaration sur le lait annexée à l'acte final d'adhésion du Royaume-Uni à la CEE, Halls fait valoir que l'un des objectifs de la politique commune est d'utiliser autant de lait que possible pour la consommation sous sa forme liquide dans l'ensemble de la Communauté et qu'il faut veiller, dans l'application de cette politique, à ne pas entraver la réalisation de cet objectif, ce qui renforce son interprétation des dispositions communautaires en cause. Selon Halls, cette interprétation est d'ailleurs confirmée par les arrêts du 28 avril 1988, Thevenot (61/87, Rec. p. 2375), et du 17 mai 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647), puisque ces arrêts démontrent clairement que l'élément important pour la détermination de la quantité de référence devant être attribuée est la quantité de lait « livrée par le producteur » au cours de la période de référence considérée.

Pour Halls, toute interprétation de l'article 6 du règlement n° 857/84 qui aboutirait au calcul du prélèvement supplémentaire exclusivement sur la base des ventes directes en ce qui concerne le lait de sa propre production doit être rejetée

— comme contraire à la signification manifeste de l'article 6, précité;

— comme fixant, sans aucun fondement, des limites à la signification manifeste, claire et non équivoque attribuée par l'article 12, sous h), à l'expression « lait ou équivalent lait vendus directement à la consommation »;

— comme n'étant compatible ni avec la notion de quantité de référence ni avec les objectifs de la politique commune;

— comme ne trouvant pas de fondement dans des dispositions claires et précises, alors que certaines dispositions communautaires telles que l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1422/78 du Conseil, du 20 juin 1978, concernant l'octroi de droits spéciaux aux organismes de production de lait du Royaume-Uni (JO L 171, p. 14), l'article 5 quater, paragraphe 2, du règlement de base, l'article 6 du règlement n° 857/84 et l'article 4 du règlement n° 1371/84 démontrent que le législateur communautaire a très largement pris en considération la catégorie des producteurs constituée par les fournisseurs pratiquant la vente directe;

— parce que, bien que l'interprétation de Halls donne lieu deux fois à l'attribution d'une quantité de référence, cette attribution ne se fait pas, dans les deux cas, sur la même base, mais tire son origine de deux situations distinctes, pour lesquelles les règlements applicables comportent des dispositions séparées;

— parce que l'interprétation retenue par Halls ne donne lieu à aucune discrimination entre producteurs, étant donné l'interprétation extensive à donner aux textes de droit communautaire dérivé pour éviter une telle discrimination (voir

arrêts du 13 décembre 1983, Commission/Conseil, 218/82, Rec. p. 4063, et du 25 novembre 1986, Klensch, 201/85 et 202/85, Rec. p. 3477), les conditions qui doivent être remplies pour qu'il y ait un risque de discrimination (voir arrêts du 13 juin 1978, Denkavit, 139/77, Rec. p. 1317, et du 19 octobre 1977, Ruckdeschel, 117/76 et 16/77, Rec. p. 1753), et le fait que Halls, comme d'autres fournisseurs pratiquant la vente directe, se trouve dans une situation particulière qui n'est ni comparable ni identique à celle des autres producteurs qui vendent leur lait uniquement au MMB (voir, par analogie, les deux arrêts du 28 avril 1988, Mulder, 120/86, Rec. p. 2321, et Von Deetzen, 170/86, Rec. p. 2555);

— parce que l'anomalie qui résulte de l'interprétation soutenue par Halls, à savoir que le même lait donne lieu deux fois à l'attribution d'une quantité de référence, ne serait pas de nature, par elle-même, à invalider cette interprétation (voir, en ce qui concerne l'existence de telles anomalies dans le cadre du régime des quotas et prélèvements supplémentaires dans le secteur du lait, le rapport spécial n° 2/87 de la Cour des comptes).

Halls propose alors à la Cour de répondre à la question préjudicielle en ce sens que la quantité de référence doit être calculée sur la base de toutes les ventes directes effectuées par le producteur au cours de l'année civile concernée, et non pas uniquement sur la base des ventes directes effectuées par lui au cours de cette période et portant sur du lait produit par le producteur lui-même.

Le *gouvernement britannique* rappelle que nombre de modalités ayant trait à la répartition du quota national entre les différents producteurs d'un État membre, de même que les modalités de perception du prélèvement, ont été laissées à la discrétion des États membres. Les termes « dairy produce sold by a producer by direct sale » doivent pourtant être interprétés à la lumière des dispositions communautaires et non pas par rapport aux seules dispositions nationales.

Le gouvernement britannique considère que Halls mène de front deux types d'activités: d'une part, elle a la gestion d'un « holding » et vend des produits laitiers directement aux consommateurs, tandis que, d'autre part, elle achète du lait et vend du lait ou des produits laitiers directement aux consommateurs. Selon le gouvernement britannique, seule la première de ces activités relève de l'article 5 quater, paragraphe 2, du règlement de base. En effet, les quantités globales garanties pour les livraisons en gros (article 5 quater, paragraphe 3) et les quantités globales garanties pour les ventes directes (annexe au règlement n° 857/84) seraient indépendantes les unes des autres. La relation entre les deux est cependant démontrée par l'article 6 bis du règlement n° 857/84 (inséré par le règlement n° 590/85), aux termes duquel les producteurs disposant de deux quantités de référence, au titre des livraisons et au titre des ventes directes, peuvent obtenir une augmentation de l'une des deux quantités de référence à l'intérieur d'une période de douze mois, pour autant qu'il y ait réduction correspondante de l'autre quantité de référence au cours de la même période de douze mois.

Du fait que Halls ne vend pas de lait au MMB, elle n'a pas de quota de livraison. Elle n'a qu'un quota de ventes directes. Tout le lait acheté par Halls auprès du MMB a déjà fait l'objet d'un quota dans les mains du producteur originaire. Admettre que du lait fasse à deux ou à plusieurs reprises l'objet d'un quota serait aller abso-

lument à l'encontre de la finalité de l'instauration d'un régime de quotas des produits laitiers. Si toute personne qui possède une vache mais qui achète du lait auprès du MMB avait droit à un quota sur tout le lait ainsi acheté, des groupes laitiers pourraient mettre à mal le régime des quotas et se procurer un avantage déloyal vis-à-vis des petits producteurs. Il en résulterait une discrimination substantielle en faveur des producteurs pratiquant la vente directe et au détriment des producteurs assurant des livraisons.

La *Commission*, soutenant la thèse du gouvernement britannique, considère que c'est de la coexistence des deux activités exercées par Halls, ou d'une certaine confusion entre elles, que procèdent les difficultés auxquelles se heurte la juridiction nationale. En sa qualité de propriétaire d'un cheptel laitier, Halls a droit à une quantité de référence pour la partie de ses ventes correspondant au lait provenant de son propre cheptel. En revanche, Halls n'a pas droit à une quantité de référence au titre des ventes directes lorsque son activité consiste à acheter du lait à d'autres producteurs et à le revendre au consommateur sous forme de lait ou de produits laitiers, puisqu'en ce cas le producteur est la personne qui recueille le lait de son propre cheptel.

La Commission procède ensuite à l'examen des sources potentielles du lait acheté par Halls. Elle considère que, si ce lait était acheté directement à d'autres producteurs, Halls aurait, certes, droit, en sa qualité d'acheteur, à une quantité de référence selon la formule B de l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement de base, fondée sur les livraisons qui lui ont été faites. Il lui faudrait ensuite répartir ce quota entre les différents producteurs à qui elle achète du lait. La Commission estime cependant que, dans la situation qui caractérise le marché britannique du lait et des produits laitiers, il semble plus probable que Halls n'achète pas directement à des producteurs individuels, mais plutôt à un organisme tel que le MMB.

La Commission soutient que la définition du producteur figurant à l'article 12, sous c), du règlement n° 857/84 ne donne pas droit à Halls à une quantité de référence au titre des ventes directes pour la totalité du lait vendu au consommateur, que ce lait provienne ou non de sa propre exploitation dont parle la première partie de la définition. Cette quantité de référence est conçue pour profiter au producteur qui commercialise directement le lait provenant de son propre cheptel sans l'obliger à passer par un tiers.

La Commission estime, enfin, que l'interprétation soutenue par Halls pourrait conduire à une augmentation de la production laitière, ce qui irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par la réglementation communautaire.

G. Slynn
Juge rapporteur