ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
14 juillet 1994 *

Dans l'affaire C-351/92,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht Düsseldorf (République fédérale d'Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Manfred Graff

et

Hauptzollamt Köln-Rheinau,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité du régime du prélèvement supplémentaire sur le lait, tel qu'il ressort 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 L 90, p. 10), et 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 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, D. A. O. Edward, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias et M. Zuleeg (rapporteur), juges,

avocat général: M. W. Van Gerven,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

ayant entendu les observations écrites présentées:

— pour M. Manfred Graff, par Mes Ernst Handschumacher, Gerda Blume, Johannes Handschumacher et Regina Möhring, avocats au barreau de Düsseldorf,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par M. Arthur Brautigam, conseiller juridique, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Dirk Booss, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du Conseil et de la Commission à l'audience du 18 novembre 1993,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 décembre 1993,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 21 août 1992, parvenue à la Cour le 9 septembre suivant, le Finanzgericht Düsseldorf a posé, en application de l'article 177 du traité CEE, une question relative à l'interprétation et à la validité du régime du prélèvement supplémentaire sur le lait, tel qu'il ressort 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 L 90, p. 10), et 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 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. Graff, producteur de lait établi en Allemagne près de la frontière belge, au Hauptzollamt Köln-Rheinau au sujet de la prise en compte d'une quantité de lait produite dans une exploitation située en Belgique, aux fins du calcul de la quantité de référence à attribuer par les autorités allemandes.

3 Aux fins de limiter la production de lait et de produits laitiers dans la Communauté, le règlement n° 856/84 a introduit l'article 5 quater dans le règlement n° 804/68, dont le paragraphe 1 prévoit que, pendant cinq périodes consécutives de douze mois débutant le 1er avril 1984, un prélèvement supplémentaire sera perçu à la charge des producteurs (formule A) ou des acheteurs (formule B) de lait de vache qui dépassent une quantité de référence déterminée.

4 Selon le paragraphe 3 de la même disposition,

« la somme des quantités de référence ne peut dépasser une quantité globale garantie égale à la somme des quantités de lait livrées à des entreprises traitant ou trans-

formant du lait ou d'autres produits laitiers dans chaque État membre pendant l'année civile 1981, augmentées de 1% ».

La Belgique et l'Allemagne se sont vu ainsi attribuer respectivement une quantité globale garantie de 3 106 000 et de 23 248 000 tonnes.

5 Ces dispositions ont été mises en oeuvre par le règlement n° 857/84. L'article 2, paragraphe 1, de ce règlement prévoit que, dans les États qui ont opté pour la formule A, les quantités de références individuelles à attribuer aux producteurs sont égales à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par le producteur en question pendant l'année civile 1981 augmentée de 1%. L'article 2, paragraphe 2, permet toutefois aux États de se référer à l'année civile 1983 pour la fixation des quantités de référence, à la condition que cette quantité soit « affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie définie à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 ».

6 La Belgique et l'Allemagne ont opté pour la formule A et ont utilisé la faculté que leur offrait l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 857/84 de choisir 1983 comme année de référence pour calculer les quantités de référence individuelles. Ainsi, en Allemagne, l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, premier membre de phrase, de la Milch-Garantiemengen-Verordnung (règlement allemand portant sur les quantités de lait garanties, ci-après la « MGVO ») a-t-il prévu un abattement pour faire face à l'accroissement intervenu entre 1981, année de référence prévue par le règlement (CEE) n° 856/84, et 1983. Cet abattement est d'autant plus élevé que, entre 1981 et 1983, le producteur concerné a augmenté sa production de lait.

7 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que M. Graff livre le lait qu'il produit dans son exploitation située en Allemagne à la Milchversorgung Rheinland eG (ci-après la « Rheinland »), une coopérative laitière allemande.

8 A la fin de l'année 1981, il a pris la gérance, à titre de sous-locataire, d'une exploitation située en Belgique. Cette exploitation, dont sa mère était locataire, appartenait à ses grands-parents. La quantité de 91 869 litres de lait produite en 1981 dans cette exploitation avait été livrée à la coopérative Walhorn Eupener Genossenschaftsmolkerei à Walhorn en Belgique. Ce chiffre constituait une augmentation de 70 000 kg par rapport à la production de l'année précédente. En 1982, par contre, la quantité est tombée à 8 000 litres de lait et, en 1983, l'exploitation n'a plus produit de lait.

9 En 1984, la Rheinland a attribué à M. Graff, pour la période 1984/1985, une quantité de référence de 368 900 kg. Cette quantité a été calculée sur la base des quantités de lait livrées en 1981 et en 1983, équivalant respectivement à 405 305 kg et à 398 796 kg. La première de ces quantités incluait la quantité de lait produite dans l'exploitation allemande — 335 305 kg — augmentée de 70 000 kg, représentant l'accroissement de la production enregistré dans l'exploitation belge en 1981.

10 Lors des vérifications effectuées auprès de la Rheinland à la fin des années 80, il s'est avéré que la production allemande de M. Graff n'avait été que de 335 305 kg de lait en 1981. Ayant refusé de prendre en compte les 70 000 kg produits en Belgique pour fixer l'abattement prévu par la MGVO, le Hauptzollamt a annulé la quantité de référence initiale pour la remplacer, à partir du 2 avril 1984, par une quantité de référence de 349 000 kg. C'est à cette diminution rétroactive de 19 900 kg que s'oppose le demandeur.

11 Sa réclamation auprès du Hauptzollamt s'étant révélée infructueuse, M. Graff a alors saisi le Finanzgericht. Dans son ordonnance de renvoi, cette juridiction exprime des doutes au sujet de la détermination des quantités de référence, telle qu'elle a été réalisée par les autorités allemandes. A cet égard, elle relève que, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, deuxième membre de phrase, de la MGVO, l'abattement est réduit, lorsque le producteur a repris la charge d'une autre exploitation et qu'il doit ajouter à sa propre production celle de l'exploitation reprise. Dès lors, la quantité de référence initialement attribuée au demandeur aurait été correcte si, en 1981, celui-ci avait pris à bail une exploitation située en Allemagne. Le tribunal se demande par conséquent si le fait de ne pas prendre en

compte les livraisons de l'exploitation belge ne viole pas le principe d'égalité, et notamment l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité.

12 Il a sursis à statuer et saisi la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, de la question préjudicielle suivante:

« Le fait de ne pas tenir compte, lors de la fixation des quantités de référence, de la production de lait d'une exploitation prise en charge et exploitée en même temps qu'une autre qui est située dans un autre État membre est-il contraire au principe d'égalité et à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CEE, dès lors que seule la circonstance que l'exploitation prise en charge et exploitée en même temps que la première est située dans un autre État membre, exclut la prise en compte accordée, sinon, en droit national, avec pour conséquence, l'octroi d'une quantité de référence plus élevée? »

13 Par cette question, le juge national vise en substance à savoir si le principe d'égalité et l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CEE s'opposent à ce qu'un État membre refuse de prendre en compte, lors de la fixation des quantités de référence d'un producteur établi sur son territoire, les quantités de lait produites dans une exploitation située dans un autre État membre et lui octroie, dès lors, une quantité de référence moins élevée.

14 Selon l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CEE, l'organisation commune des marchés agricoles à établir dans le cadre de la politique agricole commune « doit exclure toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté ».

15 En vertu d'une jurisprudence constante, l'interdiction de discrimination édictée par cette disposition n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire (voir arrêts du

10 janvier 1992, Kühn, C-177/90, Rec. p. I-35, point 18, et du 27 janvier 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223, point 27) et qui exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir arrêts du 25 novembre 1986, Klensch e.a., 201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, point 9, et du 21 février 1990, Wuidart e.a., C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 13).

16 Cette règle s'applique à des dispositions nationales telles que celles qui sont en cause en l'espèce et qui, prises en application de la réglementation communautaire sur le lait, déterminent le mode de calcul de la quantité de référence.

17 En effet, selon une jurisprudence bien établie, les exigences découlant de la protection des droits et principes fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire lient également les États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre des réglementations communautaires, par suite, ceux-ci sont tenus, dans toute la mesure du possible, d'appliquer ces réglementations dans des conditions qui ne méconnaissent pas lesdites exigences (voir arrêts du 13 juillet 1989, Wachauf, 5/88, Rec. p. 2609, point 19, et du 24 mars 1994, Bostock, C-2/92, Rec. p. I-955, point 16).

18 En particulier, il résulte de la jurisprudence de la Cour que l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, vise toutes les mesures relatives à l'organisation commune des marchés agricoles, indépendamment de l'autorité qui les établit. Par conséquent, elle lie également les États membres lorsque ceux-ci mettent en oeuvre cette organisation (voir arrêt Klensch, précité, point 8).

19 En l'occurrence, il convient de constater, comme l'a déjà fait la juridiction nationale, que, en application des règles de droit national, un producteur qui, comme M. Graff, a repris une exploitation dans un autre État membre est désavantagé

par rapport à un producteur qui a repris une exploitation située sur le territoire national. Dans ce second cas, l'abattement de la quantité de référence est, en effet, réduit du fait que le producteur ayant repris la charge d'une autre exploitation doit ajouter à sa propre production celle de cette dernière exploitation, alors que tel n'est pas le cas lorque l'exploitation reprise se situe dans un autre État membre.

20 Dès lors que des situations comparables sont traitées de manière différente, il y a lieu de vérifier si cette différence de traitement en raison de l'endroit où la seconde exploitation est située n'est pas objectivement justifiée dans le cadre du régime de quantités de référence.

21 A propos de ce régime, il y lieu tout d'abord de relever que, selon le cinquième considérant du règlement n° 856/84, la quantité globale garantie établie pour la Communauté a été répartie entre les États membres en fonction des quantités livrées sur leur territoire pendant l'année civile 1981. Étant donné que la quantité globale ainsi attribuée à chaque État membre limite la production de lait dans cet État, la somme des quantités de référence attribuées individuellement aux producteurs ne doit pas dépasser cette limite. A cet égard, on relèvera que, en vertu de l'article 5 du règlement n° 857/84, même les quantités supplémentaires de référence ne peuvent être accordées que dans cette limite.

22 Pour procéder à la répartition des quantités globales garanties entre les producteurs individuels, certains États se sont fondés sur les quantités de lait produites par chacun en 1981, d'autres, tels que l'Allemagne et la Belgique, sur les quantités de lait produites par chacun au cours de l'année 1983, comme le leur permettait l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 857/84. Dès lors, ces deux États ont appliqué à ces quantités un taux de réduction de manière à ce que, malgré l'augmentation de la production intervenue entre 1981 et 1983, leur total ne dépasse la quantité globale garantie.

23 Si, comme le préconise la juridiction nationale, les États membres devaient, pour déterminer les quantités de référence individuelles, tenir compte des quantités produites par les producteurs nationaux dans d'autres États membres, l'ensemble de ce système de calcul serait faussé et rien ne garantirait que les quantités garanties attribuées aux États membres en application de l'article 5 quater, paragraphe 3, seraient respectées.

24 A cet égard, la circonstance, relevée par la juridiction nationale qu'en l'espèce les effets, sur la quantité globale garantie de l'État concerné, de la prise en considération de la quantité de lait produite dans un autre État membre sont minimes, est indifférente.

25 En effet, ce n'est pas parce que le mode de calcul retenu ne porte pas à conséquence dans un cas spécifique qu'il peut être considéré comme admissible en général. Si l'État membre concerné acceptait de prendre en considération les quantités de lait produites à l'étranger et que les cas particuliers comme celui de l'espèce se multipliaient, le risque serait grand que la quantité globale garantie qui lui a été attribuée soit dépassée.

26 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de considérer que l'objectif poursuivi par le régime des quantités de référence, qui est de limiter la production communautaire du lait, justifie le refus, par un État membre, de prendre en compte, aux fins de l'établissement de la quantité de référence individuelle, la quantité de lait produite en 1981 dans un autre État membre.

27 Cette conclusion n'est pas contredite par l'arrêt du 10 juillet 1991, Neu e.a. (C-90/90 et C-91/90, Rec. p. I-3617). Cette affaire portait sur une réduction de la quantité de référence individuelle, attribuée dans le cadre de la formule B, en raison

d'un changement de laiterie par les affiliés, dans un cas, contrairement à la présente hypothèse, où tous les opérateurs résidaient dans le même État membre. La nécessité de veiller au respect de la quantité globale garantie de l'État membre concerné n'était donc pas en cause.

28 Compte tenu de ce qui précède, il n'apparaît pas nécessaire d'envisager l'argument tiré par la Commission des difficultés de contrôle qu'engendrerait la prise en compte, aux fins du calcul de la quantité de référence, des quantités de lait produites dans d'autres États membres.

29 Pour les raisons évoquées ci-dessus, il y a lieu de répondre à la question posée que le fait de ne pas tenir compte, lors de la fixation des quantités de référence, de la production de lait d'une exploitation prise en charge et exploitée en même temps qu'une autre qui est située dans un autre État membre n'est pas contraire au principe d'égalité et à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CEE, pour autant que seule la circonstance que l'exploitation prise en charge et exploitée en même temps que la première est située dans un autre État membre, exclut la prise en compte accordée, sinon, en droit national, avec pour conséquence, l'octroi d'une quantité de référence plus élevée.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par le Conseil de l'Union européenne et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au

principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Finanzgericht Düsseldorf, par ordonnance du 21 août 1992, dit pour droit:

Le fait de ne pas tenir compte, lors de la fixation des quantités de référence, de la production de lait d'une exploitation prise en charge et exploitée en même temps qu'une autre qui est située dans un autre État membre n'est pas contraire au principe d'égalité et à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CEE, pour autant que seule la circonstance que l'exploitation prise en charge et exploitée en même temps que la première est située dans un autre État membre, exclut la prise en compte accordée, sinon, en droit national, avec pour conséquence, l'octroi d'une quantité de référence plus élevée.

Moitinho de Almeida Edward Joliet

Rodríguez Iglesias Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida