ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
25 novembre 1986 *

Dans les affaires jointes 201 et 202/85,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité, par le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg, et tendant à obtenir dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

1) **Marthe Klensch, veuve Kipgen,** faisant le commerce sous la dénomination Laiterie Ekabe à Eschweiler,

2) **Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola,** établie à Stolzembourg,

3) **Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Corelux,** établie à Berdorf,

et

Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, en présence de l'association agricole Luxlait, établie à Luxembourg (affaire 201/85),

et entre

Société civile Exploitation agricole de Niederterhaff, établie et ayant son siège à Bertrange

et

Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, en présence de la laiterie Ekabe, établie à Eschweiler (affaire 202/85),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 40, paragraphe 3, du traité ainsi que de diverses dispositions du règlement 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), tel que modifié par le règlement n° 590/85 du

* Langue de procédure: le français.

Conseil, du 26 février 1985 (JO L 68, p. 1) et le règlement n° 1305/85 du Conseil, du 23 mai 1985 (JO L 137, p. 12),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. Y. Galmot, président de chambre, G. Bosco, U. Everling, R. Joliet et J. C. Moitinho de Almeida, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

ayant entendu en leurs observations:

— Mme Marthe Klensch, représentée par Me Yves Prussen, avocat à Luxembourg,

— les associations agricoles pour la promotion de la commercialisation laitière Procola et Corelux, toutes deux représentées par Me Fernand Entringer, avocat-avoué à Luxembourg,

— la société civile Exploitation agricole de Niederterhaff, représentée par Me Yves Prussen, avocat à Luxembourg,

— le gouvernement luxembourgeois, représenté par M. Ferdinand Hoffstetter, conseiller de direction adjoint au ministère de l'Agriculture et de la Viticulture,

— la Commission des Communautés européennes, représentée par Mme Denise Sorasio, membre de son service juridique,

vu le rapport d'audience et suite à la procédure orale du 27 mai 1986,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 8 juillet 1986,

rend le présent

ARRÊT

1 Par arrêts du 21 juin 1985, parvenus à la Cour le 1er juillet 1985, le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, cinq questions préjudicielles, identiques dans les deux affaires jointes, relatives à l'interprétation de l'article 40, paragraphe 3, du traité, ainsi que de diverses dispositions du règlement 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 n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de recours formés par trois laiteries, à savoir celle de Mme Klensch, veuve Kipgen, faisant le commerce sous la dénomination Laiterie Ekabe, à Eschweiler, les associations agricoles pour la promotion de la commercialisation laitière Procola, à Stolzembourg, et Corelux, à Berdorf (affaire 201/85), ainsi que par un producteur de lait, la société civile Exploitation agricole de Niederterhaff, à Bertrange (affaire 202/85), contre le secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture du grand-duché de Luxembourg.

3 Ces recours visent à l'annulation de plusieurs arrêtés par lesquels le secrétaire d'État a fixé des quantités de référence aux fins de l'application du régime communautaire de prélèvement supplémentaire sur le lait. A l'appui de leurs conclusions, les requérantes au principal font valoir une violation, entre autres, de l'interdiction de discrimination entre producteurs et acheteurs, édictée à l'article 40, paragraphe 3, du traité, et de diverses dispositions de la réglementation communautaire en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait.

4 En ce qui concerne la réglementation communautaire en cause, la législation luxembourgeoise qui l'a mise en œuvre et les observations présentées par les requérantes au principal ainsi que par le gouvernement luxembourgeois et la Commission, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

5 C'est en vue de pouvoir apprécier la compatibilité de la législation nationale avec le droit communautaire que le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions suivantes:

« 1) L'article 40, paragraphe 3, du traité de Rome, suivant lequel l'organisation commune des marchés agricoles doit exclure toute discrimination entre producteurs de la Communauté, s'oppose-t-il à ce qu'un État membre, en application de l'article 2 du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, choisisse comme année de référence pour la détermination de la quantité de référence visée à l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68, l'année indiquée au paragraphe 1 de l' article 2, si, en fait, ce choix a pour effet d'avantager un acheteur et partant les producteurs de lait livrant à cet acheteur au détriment d'autres producteurs et des acheteurs auxquels ceux-ci font leurs livraisons?

2) L'article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 857/84 permet-il, au cas où un État membre a choisi comme année de référence l'année 1981, d'affecter la quantité de référence visée au paragraphe 1 précité d'un pourcentage modulé en fonction du niveau des livraisons de certaines catégories de redevables, alors qu'une telle possibilité n'est expressément prévue par le paragraphe 2 qu'au cas où l'État membre a choisi comme année de référence l'année civile 1982 ou l'année civile 1983?

3) L'économie générale du règlement n° 857/84 et plus spécialement l'article 2, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 2, et l'article 8, paragraphe 1, dudit règlement autorisent-ils un État membre ayant opté pour la formule B à attribuer la quantité de référence individuelle d'un producteur ayant cessé ses livraisons par suite de la cessation de son exploitation à la réserve de l'acheteur auquel ce producteur avait effectué ses livraisons de lait plutôt qu'à attribuer cette quantité à la réserve nationale?

4) Le règlement (CEE) n° 857/84, et plus spécialement son article 4, paragraphe 2, permet-il à un État membre d'affecter à la réserve du dernier acheteur la quantité de référence individuelle d'un fournisseur ayant cessé son activité, même augmentée des quantités supplémentaires provenant de la réserve nationale?

5) A supposer positive la réponse à la quatrième question, le règlement (CEE) n° 857/84 permet-il d'affecter cette quantité de référence à la réserve du dernier acheteur auquel le fournisseur a livré du lait au moins pendant une période de deux années consécutives? »

Sur la première question

6 Par la première question, la juridiction nationale demande en substance si l'interdiction de discrimination édictée à l'article 40, paragraphe 3, du traité, s'oppose à

ce qu'un État membre choisisse l'année 1981 comme année de référence, au sens de l'article 2 du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, lorsque l'application de cette option sur son territoire a pour effet de créer une discrimination entre producteurs de la Communauté.

7 Les requérantes au principal font valoir à cet égard que le choix de l'année 1981 comme année de référence a pour effet, en raison de l'évolution, depuis 1981, du marché des produits laitiers au grand-duché de Luxembourg, de favoriser l'acheteur le plus important, à savoir l'association agricole Luxlait, au détriment des autres acheteurs. En revanche, le gouvernement luxembourgeois soutient qu'en optant pour l'année 1981 comme année de référence, il a tenu compte du fait que les laiteries au grand-duché de Luxembourg sont structurées différemment quant à la production de leurs affiliés. A son avis, l'application de chacune des formules d'attribution de quotas aurait nécessairement pour effet de répercuter les charges de façon inégale sur les divers opérateurs, selon le stade de développement des exploitations. La Commission souligne que la possibilité pour les États membres de choisir entre plusieurs années de référence mettait les États membres en mesure d'en retenir la plus appropriée au regard de leurs structures de production et de collecte.

8 Aux termes de l'article 40, paragraphe 3, du traité, l'organisation commune des marchés agricoles, à établir dans le cadre de la politique agricole commune, « doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté ». Cette disposition 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 œuvre cette organisation.

9 Cette constatation s'impose d'autant plus qu'en vertu d'une jurisprudence constante (arrêts du 19 octobre 1977, Ruckdeschel, 117/76 et 16/77, Rec. p. 1753; Moulins Pont-à-Mousson, 124/76 et 20/77, Rec. p. 1795), l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire. Ce principe veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée.

10 Par conséquent, lorsque la réglementation communautaire laisse aux États membres un choix entre plusieurs modalités d'application, les États membres sont tenus de respecter le principe énoncé à l'article 40, paragraphe 3. Tel est notamment le cas lorsqu'ils peuvent choisir entre plusieurs options, en l'occurrence entre les années de référence 1981, d'une part, et, sous certaines conditions, 1982 et 1983, d'autre part.

11 Il s'ensuit que les États membres ne sauraient retenir, dans un tel cas, une option dont l'application sur leur territoire serait de nature à créer, directement ou indirectement, une discrimination, au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité, entre les producteurs concernés, eu égard aux conditions propres de leur marché et, notamment, de la structure des activités agricoles poursuivies sur leur territoire.

12 Pour ces raisons, il y a lieu de répondre à la première question que l'interdiction de discrimination édictée à l'article 40, paragraphe 3, du traité s'oppose à ce qu'un État membre choisisse l'année 1981 comme année de référence, au sens de l'article 2 du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, lorsque, eu égard aux conditions propres de son marché, l'application de cette option sur son territoire a pour effet de créer une discrimination entre producteurs de la Communauté.

Sur la deuxième question

13 Par la deuxième question, la juridiction nationale demande en substance si l'article 2 du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, permet qu'un État membre, ayant choisi l'année 1981 comme année de référence au sens de cette disposition, détermine la quantité de référence des acheteurs en affectant la quantité de lait achetée par eux pendant cette année d'un pourcentage modulé en fonction du niveau des livraisons de certaines catégories de redevables.

14 A cet égard, il ressort du libellé même de l'article 2 du règlement n° 857/84 que la faculté de moduler les quantités de référence selon des catégories de redevables, prévue pour permettre de tenir compte des modifications structurelles intervenues postérieurement à 1981, n'est offerte aux États membres que s'ils ont retenu l'année 1982 ou 1983 comme année de référence.

15 Cette interprétation, fondée sur le texte de la disposition en cause, est en outre conforme à l'économie du système mis en place. Ainsi que la Commission l'a souligné avec raison, l'article 2 du règlement n° 857/84 vise à offrir aux États membres un choix entre deux méthodes pour déterminer les quantités de référence. Ils peuvent en effet prendre pour base soit l'année 1981, avec la conséquence qu'ils doivent dans cette hypothèse négliger, sous réserve de certains cas particuliers limitativement énumérés dans la réglementation, les évolutions postérieures, soit une année de référence plus rapprochée de l'entrée en vigueur du régime, avec la conséquence qu'ils doivent alors tenir compte des évolutions de production et de collecte intervenues jusqu'à ce moment. Ces deux méthodes étant toutefois nettement distinctes, il n'est pas possible de combiner les éléments de l'une avec ceux de l'autre.

16 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que l'article 2 du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, s'oppose, sauf cas expressément prévus dans la réglementation, à ce qu'un État membre ayant choisi l'année 1981 comme année de référence au sens de cette disposition, détermine la quantité de référence des acheteurs en affectant la quantité de lait achetée par eux pendant cette année d'un pourcentage modulé en fonction du niveau des livraisons de certaines catégories de redevables.

Sur les troisième et quatrième questions

17 Par les troisième et quatrième questions, la juridiction nationale demande en substance si le règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, permet qu'un État membre ayant opté pour la formule B, décide d'attribuer la quantité de référence individuelle d'un producteur ayant cessé son activité, à la quantité de référence de l'acheteur auquel ce producteur livrait du lait au moment de la cessation, plutôt que d'attribuer cette quantité à la réserve nationale, et ce même lorsque la quantité de référence individuelle dudit producteur avait été augmentée de quantités supplémentaires provenant de la réserve nationale.

18 Les requérantes au principal font valoir qu'une législation nationale, telle que celle en vigueur au grand-duché de Luxembourg, attribuant les quantités de référence individuelles des exploitations ayant cessé la production à leurs laiteries est de nature à créer un avantage injustifié pour les fournisseurs de ces laiteries, au préjudice des fournisseurs affiliés à d'autres laiteries. En revanche, le gouvernement

luxembourgeois et la Commission soutiennent que la réglementation communautaire exige que les quantités de référence des acheteurs soient fixées en fonction des quantités effectivement collectées pendant l'année de référence, sauf disposition spécifique contraire autorisant la prise en considération d'événements postérieurs.

19 Il est à rappeler à cet égard que l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, en liaison avec l'article 6, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 132, p. 11), dispose que, dans le cadre de la formule B, la quantité de référence de l'acheteur est adaptée, entre autres, pour tenir compte des cas de passage de producteurs d'un acheteur à un autre, sous réserve de la faculté des États membres de prévoir qu'une partie des quantités en cause soit ajoutée à la réserve visée à l'article 5 du règlement n° 857/84 (réserve nationale). D'autre part, l'article 4, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 2, du règlement n° 857/84 prévoit l'attribution, à la réserve nationale, des quantités de référence libérées au cas où les États membres ont accordé une indemnité aux producteurs qui se sont engagés à abandonner définitivement la production laitière.

20 La réglementation communautaire en la matière ne comporte cependant aucune disposition visant l'adaptation des quantités de référence dans le cas où un producteur abandonne sa production spontanément. Il convient donc d'examiner si, même en l'absence de disposition expresse à cet effet, ce cas doit être assimilé aux hypothèses mentionnées dans la réglementation précitée.

21 A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a constaté, dans son arrêt du 13 décembre 1983 (Commission/Conseil, 218/82, Rec. p. 4063), que, lorsqu'un texte du droit communautaire dérivé exige une interprétation, il doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec les dispositions du traité et, plus particulièrement en l'espèce, avec l'exigence de non-discrimination entre producteurs de la Communauté prévue à l'article 40, paragraphe 3, du traité.

22 Une interprétation du règlement, selon laquelle la quantité de référence individuelle d'un producteur ayant cessé spontanément son activité resterait acquise à l'acheteur, créerait une discrimination entre producteurs. En effet, l'acheteur pour-

rait réallouer cette quantité aux producteurs qui lui sont affiliés, favorisant de ce fait ces derniers d'une manière injustifiée par rapport aux producteurs affiliés à d'autres acheteurs. Cette interprétation aboutirait, en outre, à lier le producteur sortant qui voudrait reprendre son activité à son acheteur antérieur et ne lui permettrait pas de choisir à ce moment un autre acheteur. En revanche, un tel effet peut être évité en interprétant les dispositions précitées du règlement n° 857/84 en ce sens que l'adaptation des quantités de référence s'applique, par analogie, au cas où un producteur a cessé spontanément son activité. La discussion devant la Cour n'a d'ailleurs fait apparaître aucune raison qui justifierait de traiter différemment le cas dans lequel un producteur a cessé son activité après que lui a été accordée une indemnité et celui dans lequel il a cessé son activité spontanément.

23 Ces considérations sont valables à plus forte raison au cas où le producteur en cause a initialement bénéficié de l'allocation d'une quantité supplémentaire, prélevée sur la réserve nationale, en application des articles 3 ou 4 du règlement n° 857/84, c'est-à-dire notamment dans le cadre de la réalisation d'un plan de développement.

24 Pour ces raisons, il y a lieu de répondre aux troisième et quatrième questions que le règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, s'oppose à ce qu'un État membre ayant opté pour la formule B décide d'attribuer la quantité de référence individuelle d'un producteur ayant cessé son activité, à la quantité de référence de l'acheteur auquel ce producteur livrait du lait au moment de la cessation, plutôt que d'attribuer cette quantité à la réserve nationale.

Sur la cinquième question

25 La cinquième question n'ayant été posée qu'en cas de réponse affirmative à la quatrième, il n'y a pas lieu d'y statuer.

Sur les dépens

26 Les frais exposés par le gouvernement luxembourgeois et la Commission, 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 les questions à elle soumises par le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg, par arrêts du 21 juin 1985, dit pour droit:

1) **L'interdiction de discrimination édictée à l'article 40, paragraphe 3, du traité s'oppose à ce qu'un État membre choisisse l'année 1981 comme année de référence, au sens de l'article 2 du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, lorsque, eu égard aux conditions propres de son marché, l'application de cette option sur son territoire a pour effet de créer une discrimination entre producteurs de la Communauté.**

2) **L'article 2 du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, s'oppose, sauf cas expressément prévus dans la réglementation, à ce qu'un État membre ayant choisi l'année 1981 comme année de référence au sens de cette disposition, détermine la quantité de référence des acheteurs en affectant la quantité de lait achetée par eux pendant cette année d'un pourcentage modulé en fonction du niveau des livraisons de certaines catégories de redevables.**

3) **Le règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, s'oppose à ce qu'un État membre ayant opté pour la formule B décide d'attribuer la quantité de référence individuelle d'un producteur ayant cessé son activité, à la quantité de référence de l'acheteur auquel ce producteur livrait du lait au moment de la cessation, plutôt que d'attribuer cette quantité à la réserve nationale.**

Galmot Bosco

Everling Joliet Moitinho de Almeida

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 novembre 1986.

Le greffier Le président de la cinquième chambre

P. Heim Y. Galmot