1. 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 et qui veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée. Elle vise toutes les mesures relatives à l'organisation commune des marchés agricoles, indépendamment de l'autorité qui les établit, et lie donc également les États membres lorsque ceux-ci mettent en œuvre cette organisation. Elle s'oppose en particulier 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 relatif à l'application du prélèvement supplémentaire sur le lait, 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, relatif à l'application du prélèvement supplémentaire sur le lait, 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. 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.

4. Le règlement n° 857/84, relatif à l'application du prélèvement supplémentaire sur le lait, 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.

RAPPORT D'AUDIENCE

présenté dans les affaires jointes 201 et 202/85 *

I — Faits et procédure écrite

1. *La réglementation communautaire applicable*

a) Le règlement 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) a complété ce dernier par un article 5 quater. Cette disposition a institué un prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs ou des acheteurs de lait de vache dont

* Langue de procédure: le français.

l'objectif est de maîtriser la croissance de la production laitière tout en permettant les évolutions et les adaptations structurelles nécessaires.

En vertu du paragraphe 1 de la nouvelle disposition, le régime de prélèvement est mis en œuvre dans chaque région du territoire des États membres selon l'une des formules suivantes:

— selon la formule A, le prélèvement est dû par les producteurs de lait sur les quantités de lait livrées à un acheteur et qui dépassent la quantité de référence à déterminer;

— selon la formule B, le prélèvement est dû par les acheteurs de lait ou d'autres produits laitiers (laiteries) sur les quantités de lait livrées par des producteurs et qui dépassent la quantité de référence à déterminer. L'acheteur redevable du prélèvement, quant à lui, est tenu de répercuter ce prélèvement sur les seuls producteurs qui ont augmenté leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur.

La réglementation en cause a également constitué une réserve communautaire visant à compléter les quantités garanties des États membres dans lesquels la mise en œuvre du régime de prélèvement soulève des difficultés particulières pouvant affecter leurs structures d'approvisionnement ou de production (article 5 quater, paragraphe 4).

b) Le règlement complémentaire 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) a fixé le prélèvement à 75 % du prix indicatif du lait, en cas d'application de la formule A, et à 100 % du prix indicatif du lait, en cas d'application de la formule B (article 1er, paragraphe 1).

Le même règlement a, en outre, fixé la quantité de référence visée dans la réglementation de base. A cet égard, il dispose à son article 2:

« 1. La quantité de référence visée à l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68, 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), augmentées de 1 %.

2. Toutefois, les États membres peuvent prévoir que, sur leur territoire, la quantité de référence visée au paragraphe 1 est égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée ou achetée pendant l'année civile 1982 ou l'année civile 1983, affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie définie à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68. Ce pourcentage peut être modulé en fonction du niveau des livraisons de certaines catégories de redevables, de l'évolution des livraisons dans certaines régions entre 1981 et 1983 ou de l'évolution des livraisons de certaines catégories de redevables pendant la même période, selon les conditions à déterminer conformément à la procédure prévue à l'article 30 du règlement (CEE) n° 804/68.

3. ... »

Les États membres sont autorisés, dans le cadre de la restructuration de la production laitière, soit à accorder une indemnité aux producteurs qui s'engagent à abandonner définitivement la production laitière, soit à accorder aux producteurs, dans certaines conditions, une quantité de référence

supplémentaire. Les quantités de référence libérées sont, en tant que de besoin, ajoutées à la réserve constituée par l'État membre à l'intérieur de sa quantité garantie (article 4, paragraphes 1 et 2, et article 5 du règlement n° 857/84). Il convient de relever également que les États membres peuvent, dans certaines conditions et pendant une période limitée, allouer les quantités de référence non utiliséees des producteurs ou des acheteurs aux producteurs ou acheteurs ayant excédé leur propre quantité de référence (article 4 bis du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 590/84 du Conseil, du 26. 2. 1985, JO L 68, p. 1).

Enfin, en cas de l'application de la formule B (prélèvement dû par les acheteurs), les États membres peuvent, dans certaines conditions, prendre les mesures nécessaires permettant aux acheteurs de lait et de produits laitiers de gérer les quantités de référence qui leur sont allouées, y compris l'allocation et la réallocation des quantités de leurs producteurs (article 8, paragraphe 1, en liaison avec l'article 10 du règlement n° 857/84).

c) Par le règlement n° 1371/84 du 16 mai 1984 (JO L 132, p. 11), la Commission a fixé les modalités d'application du prélèvement supplémentaire, sur la base des règlements du Conseil.

2. *La réglementation luxembourgeoise pour la mise en œuvre de la réglementation communautaire*

La réglementation communautaire précitée a été mise en œuvre au grand-duché de Luxembourg notamment par le règlement grand-ducal du 3 octobre 1984 concernant l'application, au grand-duché de Luxembourg, du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait (Mémorial 1984, p. 1486).

Ce règlement opte pour la formule B (article 1er). Il détermine les quantités de référence des acheteurs sur la base des quantités achetées en 1981; ces quantités de base sont toutefois affectées de certains coefficients qui tiennent compte de l'évolution des quantités de lait livrées aux différents acheteurs entre 1981 et 1983 par rapport à l'évolution moyenne des livraisons au Luxembourg (article 2).

Le règlement grand-ducal fixe également les modalités de répercussion sur les producteurs du prélèvement éventuellement dû par l'acheteur, en cas de dépassement de sa quantité de référence. Il part, à cet égard, du principe que la quantité individuelle de base du producteur est fixée par référence à ses livraisons effectuées en 1981, cette quantité étant toutefois modulée compte tenu des livraisons effectuées en 1983. Au cas où la somme des quantités de référence individuelles ainsi calculées dépasse la quantité de référence de l'acheteur, les quantités manquantes sont mises à charge de l'ensemble des quantités de référence individuelles proportionnellement à leur importance. En revanche, la part de la quantité de référence de l'acheteur non allouée constitue une « réserve de l'acheteur » que ce dernier ne peut affecter que suivant des règles à fixer par règlement grand-ducal (article 3).

Des règles spécifiques relatives à la répercussion du prélèvement sur les producteurs sont prévues dans le cas où un fournisseur passe d'un acheteur à un autre et dans le cas où un fournisseur abandonne toute livraison à un acheteur. Dans la première hypothèse, une quantité correspondant à celle attribuée au fournisseur est enlevée à la quantité de référence du premier acheteur pour être ajoutée à celle du nouvel acheteur. Par contre, dans la seconde hypothèse, la quantité de référence attribuée au fournisseur qui a abandonné toute livraison est affectée à la réserve du dernier acheteur auquel ce fournisseur a livré du lait au moins pendant une

période de deux années consécutives (article 7).

3. *Les litiges au principal*

Les requérantes au principal dans l'affaire 201/85, M^me^ Klensch, veuve Kipgen, faisant le commerce sous la dénomination Laiterie Ekabe, à Eschweiler, et les associations agricoles pour la promotion de la commercialisation laitière Procola, à Stolzembourg, et Corelux, à Berdorf, sont des acheteurs de lait au sens de la réglementation précitée. Elles ont saisi le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg de recours tendant à l'annulation des arrêtés n^os^ 1666, 1668 et 1669/84 du secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, du 10 octobre 1984, fixant leurs quantités de référence aux fins de l'application du régime communautaire de prélèvement supplémentaire sur le lait. Le recours introduit par M^me^ Klensch tend, en outre, à l'annulation des arrêtés n^os^ 1666 et 1668/84 précités, ainsi que de l'arrêté n° 1667/84 du même secrétaire d'État, du 10 octobre 1984, dans la mesure où ces actes fixent les quantités de référence des acheteurs concurrents de Ekabe.

La requérante au principal dans l'affaire 202/85, la société civile Exploitation agricole de Niederterhaff, à Bertrange, est un producteur de lait. Par son recours introduit devant le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg, elle vise, d'une part, à l'annulation de l'arrêté n° 1669/84, précité, fixant la quantité de référence de Ekabe, dans la mesure où cet arrêté a abouti à la fixation des quantités de référence applicables à la production de la requérante, et, d'autre part, à l'annulation de la décision administrative du ministère de l'Agriculture indiquant la quantité de référence individuelle qui lui avait été attribuée au titre de fournisseur de Ekabe.

A l'appui de ces recours, les requérantes font valoir, outre divers moyens tirés d'une violation de la Constitution et de la législation luxembourgeoises ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme, une violation de l'interdiction de discrimination entre producteurs et acheteurs de lait, interdite par l'article 40, paragraphe 3, du traité, et une violation de diverses dispositions de la réglementation communautaire en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait.

C'est en vue de pouvoir apprécier ce dernier ordre d'arguments tirés d'une violation du droit communautaire que le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg a sursis à statuer et a saisi la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, des questions suivantes, identiques dans les deux affaires:

« 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 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? »

4. *La procédure devant la Cour*

Les arrêts de renvoi ont été enregistrés au greffe de la Cour le 1er juillet 1985.

Par ordonnance du 10 juillet 1985, la Cour a décidé de joindre les présentes affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par les requérantes au principal dans l'affaire 201/85, Mme Marthe Klensch, représentée par Me Yves Prussen, avocat à Luxembourg, et les associations agricoles pour la promotion de la commercialisation laitière Procola et Corelux, toutes deux représentées par Me Fernand Entringer, avocat-avoué à Luxembourg; par le gouvernement luxembourgeois, représenté par M. Ferdinand Hoffstetter, conseiller de direction adjoint au ministère de l'Agriculture et de la Viticulture, en qualité d'agent, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par Mme Denise Sorasio, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, par décision du 4 mars 1986, de renvoyer l'affaire devant la cinquième chambre, en application de l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. La Cour a toutefois décidé de poser par écrit des questions à la Commission.

II — Observations écrites

1. *Sur la situation du marché au Luxembourg*

a) Mme *Klensch* observe que l'organisation du marché des produits laitiers au Luxembourg se caractérise par le fait qu'il n'existe que deux entreprises assurant la pasteurisation et la transformation des produits laitiers, à savoir l'association agricole Luxlait, à laquelle serait affiliée la grande majorité des producteurs laitiers luxembourgeois, et l'entreprise privée Ekabe. En 1983, la part de Luxlait dans la production laitière aurait été de 71,5 % et la part de Ekabe de 15,3 %. En outre, deux associations agricoles, Procola et Corelux, organiseraient la vente des produits laitiers des exploitations

adhérentes vers la République fédérale d'Allemagne.

Depuis plusieurs années, la part de Luxlait dans le marché des produits laitiers serait en diminution, en raison du mécontentement des adhérents relatif à la politique des prix pratiquée par Luxlait. En conséquence, de nombreux adhérents de Luxlait auraient dénoncé leur affiliation pour devenir fournisseur de Ekabe, de Corelux ou de Procola.

Les producteurs affiliés à ces dernières entreprises seraient à classer parmis les exploitants les plus actifs. Par contre, parmi les producteurs affiliés à Luxlait, on compterait un nombre particulièrement élévé de petits exploitants (d'une production inférieure à 80 000 litres par an). En effet, 92,3 % des petits exploitants seraient adhérents de Luxlait et seulement 7,3 % des petits exploitants seraient fournisseurs de Ekabe.

On constaterait également que la partie de loin la plus importante des entreprises en voie de disparition se trouve parmi les fournisseurs de Luxlait. Aussi, la production des fournisseurs de Ekabe entre 1981 et 1983 aurait-elle augmenté en moyenne de 15 %, tandis que celle des fournisseurs de Luxlait n'aurait augmenté en moyenne que de 9,36 %.

b) Les associations agricoles *Procola* et *Corelux* exposent que, jusqu'à la création de Procola (en août 1978) et de Corelux (en mai 1982), il n'y avait que deux acheteurs de lait au Luxembourg, à savoir Luxlait et Ekabe.

Des dissensions seraient nées à l'intérieur de Luxlait à cause de la non-transparence des comptes sociaux pour camoufler le financement d'activités déficitaires au moyen de branches économiquement prospères comme l'industrie laitière. Pour cette raison, un certain nombre de producteurs auraient au fil des années quitté Luxlait pour constituer leur propre association agricole sous la dénomination de Procola ou de Corelux. En 1981, les quatre acheteurs auraient commercialisé les quantités suivantes:

Luxlait: 191 743 204 kg,

Ekabe: 38 186 362 kg,

Procola: 25 869 253 kg,

Corelux: 6 001 468 kg.

Les départs de producteurs de Luxlait se poursuivraient depuis la création de Procola et de Corelux: avec effet au 31 décembre 1985, divers producteurs totalisant quelque 4,5 millions de kg de lait auraient annoncé leur départ de Luxlait pour adhérer à Procola ou Corelux.

c) Le *gouvernement luxembourgeois* souligne que l'introduction d'un système de quotas, en apportant une restriction au marché, a été particulièrement difficile pour l'économie laitière luxembourgeoise. En effet, la production laitière représenterait au Luxembourg plus de 45 % de la production finale totale de l'agriculture. Elle serait donc un des piliers principaux de l'agriculture luxembourgeoise et, partant, constituerait une source importante de revenus pour de nombreuses exploitations.

A cela s'ajouterait que l'agriculture au Grand-Duché souffre de certains handicaps naturels (le Luxembourg serait classé comme zone défavorisée) et qu'elle ne connaît guère de production alternative acceptable du point de vue de la rentabilité. En outre, au moment de l'introduction du système de quotas, de nombreuses exploitations auraient accusé un retard structurel important, soit qu'elles n'avaient pas encore engagé le processus de leur développement, soit qu'elles ont récemment entamé leur restructuration.

Les instances communautaires auraient tenu compte de ces difficultés en attribuant une partie de la réserve communautaire au Luxembourg.

d) La *Commission* expose que la production de lait livré aux entreprises de traitement et de transformation au Luxembourg s'est élevée à 261 800 tonnes en 1981. En conséquence, la « quantité globale garantie » aurait été fixée à 268 000 tonnes pour la première période d'application du régime de prélèvement supplémentaire et à 265 000 tonnes pour chacune des quatre périodes suivantes, soit approximativement à un niveau correspondant aux quantités effectivement livrées en 1981 augmentées de 1 % (article 5 quater, paragraphe 3, du règlement n° 804/68, tel que modifié par le règlement n° 856/84).

De plus, le Luxembourg se serait vu attribuer une partie de la réserve communautaire, d'un montant total de 393 000 tonnes, soit 25 000 tonnes, ce qui aurait porté la quantité globale garantie à 293 000 tonnes (voir article 1er du règlement n° 1371/84). D'autre part, les livraisons de lait au Luxembourg se situeraient au niveau de 291 000 tonnes, c'est-à-dire à un niveau inférieur au plafond fixé.

D'après les informations publiées dans la presse spécialisée, les quantités attribuées aux quatre acheteurs établis au Luxembourg correspondraient aux chiffres suivants:

Luxlait: 212 500 tonnes,

Ekabe: 44 700 tonnes,

Procola: 29 000 tonnes,

Corelux: 7 000 tonnes.

Les autorités luxembourgeoises auraient également fait application de la réglementation communautaire autorisant les États membres, pour la première période de douze mois, à allouer la partie des quantités de référence non utilisée par certains assujettis aux redevables ayant excédé leur propre quantité de référence. Étant donné que les autres acheteurs au Luxembourg seraient restés en deçà de leurs quantités de référence pour un total de 2 813 tonnes, les quantités de référence initialement allouées à Procola et Corelux auraient été augmentées respectivement de 606 et de 264 tonnes, correspondant aux dépassements constatés.

Il résulterait de cette mesure qu'aucun acheteur et, par voie de conséquence, aucun producteur au Luxembourg ne doit effectivement payer le prélèvement supplémentaire pour la période considérée.

2. *Sur la première question*

Les requérantes au principal estiment que la première question appelle une réponse affirmative alors que le gouvernement luxembourgeois suggère de donner une réponse négative. La Commission a pris une position nuancée.

a) Mme *Klensch* estime que, pour des raisons tenant à l'évolution du marché, le choix de l'année de référence aboutit à une distorsion manifeste. Cette inégalité de traitement n'aurait guère été supprimée par l'adaptation de la quantité de référence en fonction de l'augmentation de la production entre 1981 et 1983.

En effet, la laiterie Luxlait dont l'augmentation de la production aurait été la moins sensible pendant les années précédant la mise en œuvre du régime des quotas laitiers, se serait vu octroyer une quantité de référence égale à 105,01 % de sa production de 1983. Ekabe aurait eu une quantité de référence de 104,1 %, tandis que les deux autres acheteurs se seraient vu octroyer des quantités de référence de 96,34 % et de 103,49 % respectivement, de leur production de 1983. Ceci aurait eu pour conséquence que Luxlait n'a pas épuisé son quota alors que les trois autres acheteurs l'ont dépassé. Il s'ensuivrait que les mécanismes appliqués ont pour effet de favoriser une

entreprise acheteuse au détriment des entreprises concurrentes et de leurs fournisseurs. Aussi, de nombreuses entreprises agricoles affiliées aux trois autres acheteurs auraient-elles été obligées de réduire leurs productions de 15 à 20 %.

Un tel développement serait constitutif d'une discrimination interdite par l'article 40, paragraphe 3, du traité. Selon la jurisprudence de la Cour, cette disposition ne serait que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire. Il s'ensuivrait qu'un régime qui impose une répartition discriminatoire des charges ne peut pas se justifier dans le cadre de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. Un tel régime serait, de plus, en violation du principe de proportionnalité, complémentaire de l'interdiction de discrimination.

b) Les associations agricoles *Procola* et *Corelux* exposent que le choix de l'année 1981 comme année de référence constitue une favorisation subtile de Luxlait au détriment des autres acheteurs. En effet, Luxlait bénéficierait, en raison des arrêts de production intervenus depuis 1981, de la plus grande quantité de réserve sur son quota de base, dont elle pourrait faire bénéficier ses producteurs affiliés qui, de cette façon, ne seraient pas affectés par les réductions de production. La réserve de Luxlait s'élèverait à 3,67 % de son quota de base, alors que les réserves de Ekabe et de Procola ne seraient que de 1,28 % et de 0,27 % de leurs quotas de base respectifs; Corelux ne disposerait d'aucune telle réserve.

Des inégalités existeraient également en ce qui concerne les effets de la réglementation pour les producteurs. Aussi, l'achat de Luxlait aurait-il augmenté de 4,74 % par rapport à 1983, alors que l'achat de Ekabe aurait augmenté de seulement 3,75 %. Les entreprises Procola et Corelux auraient même accusé une diminution d'achat de 3,17 % et de 5,83 % respectivement.

De telles inégalités non justifiées objectivement seraient contraires à la fois à l'article 40, paragraphe 3, du traité et au principe d'un marché ouvert, principe à la base des organisations communes de marchés agricoles.

c) Le *gouvernement luxembourgeois* expose que le système communautaire des quotas laitiers, tout en traçant un cadre général, laisse au pouvoir des États membres certains choix pour assurer son application. Parmi ces choix figurerait celui de l'année de référence entre les années 1981, 1982 ou 1983; le gouvernement luxembourgeois aurait opté pour l'année 1981.

En effectuant ce choix, le gouvernement luxembourgeois aurait tenté de trouver une solution compte tenu de tous les intérêts en cause. Il serait cependant un fait que les diverses laiteries sont structurées différemment quant à la production laitière de leurs affiliés. En effet, leur situation serait fonction à la fois de la proportion des petits producteurs de lait, de celle des moyens et gros producteurs et de celle des producteurs dont la production a sensiblement varié au courant des années. Il s'ensuivrait que l'application de la formule d'attribution des quotas retenue ne se répercute pas de la même façon sur les différents acheteurs. Cette différence dans les effets ne serait toutefois pas le fait d'un choix arbitraire mais la conséquence de la structure de leurs fournisseurs.

En ce qui concerne les producteurs, il serait inévitable qu'un système de limitation, indépendamment de l'année de référence retenue, comporte des traitements différents suivant leur stade de développement de la production laitière. Toutefois, cette différence correspondrait à une inégalité de leurs

situations au moment de l'application du système des quotas.

Ces explications feraient apparaître qu'en portant son choix sur l'année 1981, le gouvernement luxembourgeois s'est laissé guider par des critères objectifs susceptibles de respecter le dynamisme des exploitations développées et de permettre la restructuration des petites et moyennes exploitations. Une telle politique serait compatible avec l'article 40, paragraphe 3, du traité, tel qu'interprété par la Cour. Celle-ci aurait jugé dans l'arrêt du 27 septembre 1979 (Eridania, 230/78, Rec. p. 2749) que « une discrimination au sens de l'article 40 du traité ne saurait se produire si une inégalité de traitement des entreprises correspond à une inégalité des situations dans lesquelles ces entreprises se trouvent ».

d) La *Commission* estime que les éléments essentiels pour la réponse à donner au juge de renvoi, en ce qui concerne le choix de l'année de référence, ressortent de la seule lecture de l'article 2 du règlement n° 857/84.

En vertu de cette disposition, les États membres seraient autorisés à fixer les quantités de référence des assujettis, en l'espèce des acheteurs (formule B), soit sur la base des quantités de lait achetées en 1981, augmentées de 1 %, soit sur la base des quantités achetées en 1982 ou 1983, en les affectant, dans ce cas, d'un pourcentage permettant d'atteindre le même résultat quantitatif global au niveau national que s'ils avaient retenu 1981 + 1 %, étant entendu que ce pourcentage est nécessairement uniforme pour tous les redevables.

Le principe serait donc la fixation des quantités de référence sur base de l'année 1981. Le recours aux données relatives aux années 1982 ou 1983 serait une exception et, simultanément, une option offerte au libre choix des États membres. A fortiori, l'option en faveur de la première solution ne serait pas subordonné au respect d'exigences quelconques. Dès lors, on ne saurait considérer que l'utilisation de l'année 1981 comme année de référence n'est licite que dans certaines hypothèses ou certaines situations de fait. Cette formule aurait au contraire tous les caractères d'un régime de droit commun et d'une norme applicable de plein droit par les autorités nationales.

Il s'ensuivrait que la possibilité de choisir l'année 1981 ne saurait être contestée aux États membres sur base du principe d'égalité de traitement, sans mettre en cause la validité de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 857/84. Cet élément n'étant toutefois pas évoqué par le juge national, la Commission se limiterait à observer que la grande diversité des structures de la production et de la collecte du lait dans la Communauté, ainsi que les différences de rythmes d'évolution dans les années récentes, suffisent à justifier que la réglementation communautaire — en raison de sa nature par définition générale et au surplus extrêmement contraignante pour les assujettis — laisse aux autorités nationales le choix entre diverses formules sur nombre d'éléments du nouveau régime.

Il n'en resterait pas moins qu'en retenant une des options qui leur sont offertes, les États membres doivent respecter simultanément l'ensemble des dispositions d'application générale de la réglementation. Il en irait ainsi, notamment, de celles qui visent, pour la détermination de la quantité de réfé-

rence de l'acheteur, la prise en considération de la situation des producteurs qui lui livrent le lait et, en particulier, de celles qui règlent les mouvements de producteurs entre laiteries.

La Commission précise à cet égard que le règlement d'application n° 1371/84 énumère à son article 6, de façon limitative, certains cas dans lesquels il y a lieu d'adapter la quantité de référence de l'acheteur, dont le cas de passage de producteurs d'un acheteur à un autre. Ce texte devrait être interprété comme couvrant également les passages intervenus entre l'année de référence et le début d'application du nouveau régime.

Par conséquent, si un État membre retient les quantités effectivement livrées aux acheteurs en 1981, augmentées de 1 %, pour déterminer les quantités de référence des acheteurs, il devrait adapter ces quantités en fonction des passages de producteurs d'un acheteur à un autre, ainsi que de l'apparition, de la disparition ou de la fusion d'acheteurs, intervenus entre 1981 et l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

En conclusion, la Commission suggère de répondre à la première question comme suit:

« L'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, ne subordonne à aucune condition particulière le choix d'un État membre en faveur de la fixation des quantités de référence des assujettis au régime de prélèvement supplémentaire au niveau des livraisons de lait effectivement atteint en 1981, augmentées de 1 %, sans préjudice du respect des autres dispositions de la réglementation communautaire imposant la prise en considération de certains éléments postérieurs à l'année 1981, et notamment les passages de producteurs d'un acheteur à un autre. »

3. *Sur la deuxième question*

Le gouvernement luxembourgeois estime que la deuxième question appelle une réponse affirmative. En revanche, la Commission suggère de répondre par la négative. Les requérantes au principal n'ont pas pris position séparément sur cette question.

a) Le *gouvernement luxembourgeois* reconnaît qu'en analysant à la lettre l'article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 857/84, on pourrait être amené à conclure qu'une modulation des quantités de référence ne saurait être admise qu'en cas de choix de l'année 1982 ou 1983 comme année de référence. Il y aurait cependant lieu de relever qu'aucune disposition de ce même règlement n'exclut formellement la possibilité de modulation en cas de choix de l'année 1981. Bien plus, une telle modulation paraîtrait conforme à la finalité de la réglementation communautaire. Il résulterait en effet des considérants et des dispositions réglementaires que le Conseil, en instaurant un système de quotas très complexe, a voulu tenir compte de la diversité des structures de production laitière et, partant, éviter des effets trop brutaux.

b) Selon la *Commission*, en revanche, aucune modulation des quantités de référence selon des catégories de redevables ne peut être opérée lorsque l'État membre a choisi 1981 comme année de référence.

Il résulterait du texte même de la disposition en cause que la faculté de moduler la quantité de référence n'est offerte aux autorités nationales que si elles ont retenu 1982 ou 1983 comme année de référence. Aussi la possibilité de moduler le pourcentage affectant les livraisons effectives en 1982 ou 1983, soit selon l'évolution des livraisons par

régions, soit selon le niveau ou l'évolution des livraisons de chaque catégorie de redevables, n'existe-t-elle pas pour l'État membre qui a retenu 1981 comme année de référence.

Cette disposition s'inscrirait par ailleurs de façon cohérente dans l'ensemble du dispositif mis en place. En effet, ou bien l'État membre choisirait de déterminer les quantités de référence en prenant pour base l'année 1981 et, par voie de conséquence, de négliger les évolutions postérieures; ou bien il retiendrait une année de référence plus proche de l'entrée en vigueur du nouveau régime et disposerait alors de la possibilité de tenir compte des évolutions de production et de collecte intervenues jusqu'à ce moment.

Dès lors, toute réglementation nationale qui, en quelque sorte, mélange les deux formules, nettement distinctes dans la réglementation communautaire, ne pourrait être considérée comme conforme à celle-ci. Il en irait ainsi qu'il s'agisse de la prise en considération de l'évolution après 1981 de la collecte des acheteurs ou du niveau de livraison atteint par les producteurs après 1981.

En conclusion, la Commission propose de répondre à la deuxième question comme suit:

« L'article 2 du règlement (CEE) n° 857/84 ne permet pas, au cas où un État membre a choisi comme année de référence l'année 1981, en application du paragraphe 1 de cet article, d'affecter les quantités de référence des acheteurs ainsi définies d'un pourcentage modulé selon les catégories redevables tel que prévu au paragraphe 2, deuxième phrase, dudit article, lequel vise exclusivement le cas où un État membre a choisi comme année de référence l'année 1982 ou l'année 1983. »

4. *Sur la troisième question*

Les requérantes au principal suggèrent de donner une réponse négative à la troisième question, alors que le gouvernement luxembourgeois et la Commission répondent par l'affirmative.

a) M^me^ *Klensch* expose que la disposition du règlement grand-ducal selon laquelle les quantités de référence des exploitations cessant toute activité ou diminuant leur activité reviennent aux laiteries pour être englobées dans la réserve disponible pour l'ensemble de fournisseurs de cette laiterie, entraîne un avantage particulier pour les fournisseurs d'un acheteur déterminé au préjudice des fournisseurs affiliés aux autres acheteurs. Elle créerait ainsi un élément de distorsion de concurrence, étant donné que les différences entre les divers prix offerts par les acheteurs à leurs fournisseurs seraient contrebalancées par l'attrait de produire au-delà du quota officiel que l'adhésion à Luxlait offre actuellement.

Cette mesure aurait comme but de dissuader les adhérents de Luxlait de démissionner de cette association agricole pour devenir fournisseur d'un des autres acheteurs.

Il s'ensuivrait que le règlement n° 857/84 s'oppose à ce qu'un État membre ayant opté pour la formule B attribue 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 plutôt que d'attribuer cette quantité à la réserve nationale.

b) Les associations agricoles *Procola* et *Corelux* relèvent que la finalité des règlements en cause est de réduire les excédents afin d'équilibrer la production et la consommation. Pour ce faire, une politique laitière commune et une politique laitière nationale complémentaire de la première seraient indispensables.

En conséquence, la quantité de référence individuelle d'un producteur qui cesse sa production devrait revenir à la réserve nationale afin de doter le pouvoir politique des moyens pour entreprendre une politique agricole qui devrait aussi être, conformément aux dispositions du droit communautaire, une politique des revenus pour les agriculteurs.

c) Le *gouvernement luxembourgeois* observe que la réponse à la troisième question résulte de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 qui prévoit que « en cas d'application de la formule B, les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires permettant aux acheteurs de lait et de produits laitiers de gérer les quantités de référence qui leur sont allouées, y compris l'allocation et la réallocation des quantités mentionnées à l'article 10 ». Il résulterait de cette disposition que les quantités devenues disponibles par la suite de l'abandon de la production par le fournisseur restent acquises à l'acheteur et sont partant affectées à sa réserve, puisque l'acheteur ne pourrait les affecter que conformément à un règlement national.

Cette thèse serait corroborée par le fait que le règlement n° 857/84, à son article 4, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 2, prévoit expressis verbis un cas de transfert de quantités de référence individuelles libérées à la réserve nationale, au cas où les États membres accordent une indemnité aux producteurs qui s'engagent à abandonner leur production laitière.

d) Selon la *Commission*, le choix de l'année 1981 comme année de référence implique que les quantités de référence des acheteurs sont fixées en fonction des quantités effectivement collectées pendant cette année, sauf disposition contraire imposant ou autorisant la prise en considération d'événements postérieurs, tels que les passages de producteurs d'un acheteur à un autre. Étant donné que la réglementation communautaire ne ferait pas mention des cessations spontanées de production ni des diminutions de production, il en résulterait qu'il n'y a pas de base légale pour une réduction de la quantité de l'acheteur en fonction de tels éléments.

Au surplus, les caractéristiques propres de la formule acheteur (formule B) seraient précisément de permettre la réalisation au sein de chaque acheteur d'une compensation automatique entre producteurs diminuant les leurs ou les suspendant totalement. C'est d'ailleurs pour tenir compte de cette situation que le taux du prélèvement serait de 100 % du prix indicatif du lait dans la formule B alors qu'il serait de 75 % dans la formule A. L'économie du régime de prélèvement supplémentaire impliquerait donc, en cas d'application de la formule B, que les diminutions de production des uns bénéficient aux autres producteurs livrant au même acheteur.

Par ailleurs, les sources d'alimentation de la réserve nationale, destinée à permettre l'allocation de quantités supplémentaires dans des cas déterminés (article 5 du règlement n° 857/84), seraient limitativement énumérées. Il s'agirait en particulier de l'abattement uniforme sur les quantités de référence de tous les assujettis et des cessations définitives de la production laitière intervenues postérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau régime, dans le cadre d'un régime national d'incitation comportant indemnisation du producteur. Ces cessations de production se distingueraient totalement de celles faisant l'objet de la présente question.

En conclusion, la Commission propose de répondre à la troisième question comme suit:

« La réglementation communautaire relative au régime de prélèvement supplémentaire ne contient aucune disposition permettant de

déduire de la quantité de référence d'un acheteur des quantités correspondant à la cessation de livraisons à tout acheteur d'un producteur, intervenue entre l'année de référence et l'entrée en vigueur dudit régime. »

5. *Sur les quatrième et cinquième questions*

Les requérantes au principal suggèrent de donner une réponse négative également à la quatrième question, ce qui rendrait sans objet une réponse à la cinquième question. En revanche, le gouvernement luxembourgeois propose une réponse affirmative aux quatrième et cinquième questions. La Commission, quant à elle, estime que la quatrième question appelle une réponse affirmative et que la cinquième question appelle une réponse négative.

a) M^me^ *Klensch* soutient que, pour les raisons déjà exposées en liaison avec la troisième question, le règlement n° 857/84, et plus particulièrement son article 4, paragraphe 2, pris dans le contexte des articles 39 et 40 du traité, ne permet pas à un État membre d'affecter à la réserve du dernier acheteur la quantité de référence individuelle d'un fournisseur ayant cessé son activité, augmentée des quantités supplémentaires provenant de la réserve nationale.

b) Les associations agricoles *Procola* et *Corelux* exposent que la quantité d'un producteur individuel peut se composer de deux éléments distincts dont l'un lui vient de la réserve nationale. De l'avis des deux associations agricoles, la quantité de référence individuelle ou, subsidiairement, du moins la partie supplémentaire provenant de la réserve nationale doit revenir à la réserve nationale en cas d'abandon de toute production dans son intégralité.

En tout état de cause, dans la mesure où la réglementation nationale prévoit un délai de deux ans en cas de changement d'acheteur, elle serait arbitraire et ne saurait être justifiée par aucun élément objectif.

c) le *gouvernement luxembourgeois* estime que, pour répondre à la quatrième question, il faut se référer à l'article 6, paragraphe 1, du règlement d'application n° 1371/84. Cette disposition prévoirait que, dans le cadre de la formule B, la quantité de référence de l'acheteur est adaptée notamment pour tenir compte des quantités supplémentaires allouées aux producteurs en application des articles 3 et 4 du règlement n° 857/84. Elle poserait donc comme principe que les quantités supplémentaires accordées aux producteurs réalisant un plan de développement sont ajoutées à la quantité de référence de l'acheteur. Par conséquent, les quantités supplémentaires seraient soumises aux règles générales applicables à la quantité de référence de l'acheteur.

La cinquième question aurait trait à une disposition de la réglementation nationale, en vertu de laquelle les quantités de référence libérées par suite de l'abandon de la production par un producteur sont affectées à la réserve du dernier acheteur auquel le producteur a livré son lait au moins pendant une période de deux années consécutives. Une telle condition de durée aurait été introduite afin d'éviter que les producteurs désireux d'arrêter leur production ne fassent l'objet d'offres pécuniaires pour les inciter à changer de laiterie peu de temps avant l'arrêt de leur production, en vue de faire apport de leur quota à cette laiterie. Une telle disposition nationale, bien que n'étant pas formellement prévue dans la réglementation communautaire, ne saurait pour autant être considérée comme étant en opposition avec le droit communautaire.

d) La *Commission* explique que les quatrième et cinquième questions visent l'incidence éventuelle sur la quantité de référence de l'acheteur de la cessation totale des livraisons par un producteur.

Il ressortirait de la réponse à la troisième question que, dans la mesure où il s'agit de cessations spontanées de production, les quantités correspondantes ne peuvent être versées à la réserve nationale, mais restent

dans la quantité de référence de l'acheteur. Cette conséquence répondrait d'ailleurs à la nécessité de sauvegarder le droit du producteur à sa quantité individuelle. En effet, une telle cessation spontanée aurait par nature un caractère réversible et rien n'empêcherait un tel producteur ayant cessé son activité de la reprendre ultérieurement. Dans cette hypothèse, il conserverait un droit sur sa quantité individuelle telle que définie précédemment.

La circonstance que le producteur en cause ait initialement bénéficié, le cas échéant, de l'allocation d'une quantité supplémentaire, en application de l'article 4 du règlement n° 857/84, ne saurait conduire à une appréciation différente. En effet, toutes les cessations de livraisons autres que celles expressément prévues dans la réglementation communautaire seraient sans incidence sur la quantité de référence de l'acheteur.

En ce qui concerne l'exigence selon laquelle seul l'acheteur auquel le producteur a livré du lait pendant au moins deux années consécutives conserve le bénéfice des quantités ainsi devenues inutilisées par la cessation de livraisons, la Commission estime qu'elle ne trouve pas de base dans la réglementation communautaire. Les cas de passages d'un acheteur à un autre seraient régis par des dispositions qui renvoient expressément aux règles en matière de substitution d'un acheteur à un autre (article 7, paragraphe 2, du règlement n° 857/84). Or, ces règles prévoiraient au contraire qu'il est tenu compte du changement de situation intervenu à l'intérieur d'une période de douze mois au prorata du temps restant à courir.

La logique du système interdirait donc que la quantité individuelle d'un producteur soit déduite de la quantité de référence de l'acheteur auquel il livrait effectivement lors de la cessation pour être, soit ajoutée à la réserve nationale, soit fictivement ajoutée à la quantité de référence d'un acheteur antérieur auquel il aurait livré pendant au moins deux années consécutives. Les autorités nationales ne pourraient négliger de prendre en considération le passage d'un producteur à un autre au cours d'une période d'application du régime, même s'il est suivi d'une cessation de livraisons pendant cette période.

En conclusion, la Commission propose de répondre aux quatrième et cinquième questions comme suit:

« En vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 857/84, les cessations de productions intervenues en application de la lettre a) du paragraphe 1 dudit article ne peuvent être affectées qu'à la réserve nationale; d'autres cessations de livraisons à tout acheteur intervenues postérieurement au début d'application du régime de prélèvement supplémentaire n'influencent pas la quantité de référence de l'acheteur, même si le producteur cessant son activité avait bénéficié de l'allocation de quantités supplémentaires ou spécifiques, en application des articles 3 ou 4 du règlement n° 857/84; la réglementation communautaire ne permet pas de subordonner l'absence d'incidence sur la quantité de référence de l'acheteur à la condition que le producteur ait livré à cet acheteur pendant une période minimale. »

III — Réponses aux questions de la Cour

En réponse à des questions posées par la Cour, la *Commission* a exposé ce qui suit:

a) La raison pour retenir dans la réglementation communautaire 1981 comme année de référence résiderait dans l'introduction d'un seuil de garantie dans le secteur du lait et des produits laitiers, lui-même fixé sur cette base.

Par règlement n° 1183/82 du 18 mai 1982 (JO L 140, p. 1), introduisant un article 5 ter dans le règlement de base n° 804/68, le Conseil aurait décidé que chaque année un seuil de garantie pour le lait serait fixé pour « contribuer à une meilleure orientation de la production et alléger ainsi la charge du budget communautaire » (considérant unique). Dans ces conditions, l'article 2 du règlement n° 1184/82 du Conseil, du 18 mai 1982 (JO L 140, p. 2) aurait fixé le seuil de garantie pour 1982 « au niveau de la quantité de lait livrée aux entreprises traitant ou transformant du lait, au cours de l'année civile 1981, majorée de 0,5 % », cette majoration correspondant aux prévisions d'augmentation annuelle normale de la consommation. Une procédure analogue aurait été suivie l'année suivante, par l'article 2 du règlement n° 1205/83 du Conseil, du 17 mai 1983 (JO L 132, p. 1), le seuil de garantie ayant été fixé pour 1983 « au niveau de la quantité de lait livrée aux entreprises traitant ou transformant du lait, au cours de l'année civile 1981, majorée de 1 % », c'est-à-dire en augmentant de 0,5 % le niveau arrêté pour 1982.

Lors de l'adoption du régime de prélèvement supplémentaire en 1984, le seuil de garantie pour 1983, soit 1981 + 1 %, aurait été retenu comme base pour déterminer les quantités globales garanties par l'État membre. Il aurait été considéré à cet égard qu'une augmentation annuelle supplémentaire de 0,5 % n'était pas appropriée, étant donné l'apparente stabilisation de la consommation.

La possibilité de retenir les années 1982 ou 1983 comme années de référence, pour la détermination des quantités de référence des assujettis (producteurs ou acheteurs), aurait été introduite pour permettre de tenir compte de la diversité des structures de production et de collecte de lait existant dans les États membres et, en particulier, d'évolutions différenciées postérieures à 1981.

La modulation à l'intérieur d'un État membre du pourcentage affectant les livraisons aurait été prévue pour tenir compte notamment des modifications structurelles intervenues postérieurement à l'année 1981. A cet égard, il aurait paru nécessaire non seulement que la réglementation communautaire définisse les critères généraux objectifs fondant une telle différenciation, mais encore qu'elle conditionne le recours à cette formule par la prise en considération des éléments factuels les plus récents et donc les plus représentatifs des situations individuelles.

b) En ce qui concerne la compatibilité de l'option 1981 avec les exigences de l'article 40, paragraphe 3, du traité, la Commission observe que le choix de l'année de référence 1981 comme base du régime de prélèvement supplémentaire s'inscrit étroitement dans l'objectif de la stabilisation des marchés énoncés à l'article 39, paragraphe 1, sous c), du traité, tout comme la fixation d'un seuil de garantie pour le lait dont elle découle. En outre, cette dernière mesure, arrêtée en 1982, aurait été de nature à avertir l'ensemble des producteurs que la situation du marché était d'ores et déjà gravement compromise et de ce que la Communauté se trouverait dans la nécessité de mettre en œuvre à l'avenir, de nouveaux moyens destinés à maîtriser la production laitière. Ainsi, et dans la mesure où elle assure un traitement uniforme de l'ensemble des assujettis, l'option 1981 exclurait toute discrimination entre producteurs de la Communauté.

Enfin, la coexistence de cette formule avec les options 1982 et 1983, elles-mêmes

modulables par la définition de différentes catégories de redevables, serait de nature à permettre aux États membres, au regard de leurs structures de production ou de collecte et de l'évolution éventuelle de celles-ci depuis 1981, de retenir l'option la plus appropriée.

c) En ce qui concerne le choix des différentes options par les États membres (à l'exception de l'Espagne et du Portugal), la Commission précise que seuls deux États membres (Grèce et Luxembourg) ont retenu 1981 comme année de référence, les autres huit États membres ayant retenu l'année 1983. Quatre États membres (Allemagne, Belgique, Italie et Pays-Bas) auraient opté pour la formule A (formule producteurs); cinq États membres (Danemark, France, Grèce, Irlande, Luxembourg) auraient opté pour la formule B (formule acheteurs). Un État membre (Royaume-Uni) aurait choisi initialement la formule A pour une de ses régions (Irlande du Nord) et la formule B pour le reste de son territoire, mais aurait retenu à partir du 1er avril 1985, la formule B pour l'ensemble de son territoire.

U. Everling
Juge rapporteur