change de laiterie d'affiliation. L'amputation de leurs quantités de référence à laquelle s'exposeraient les producteurs si une telle faculté était reconnue aux États membres serait en effet de nature à les décourager de changer d'acheteur pour s'affilier à la laiterie qui leur offre les conditions les plus favorables et serait, par là même, incompatible avec le principe du libre exercice des activités professionnelles, lequel comporte le libre choix du partenaire économique.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans les affaires jointes C-90/90 et C-91/90 *

I — Faits et procédure

1. *Les dispositions communautaires applicables*

a) Le *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), a institué pour une période de cinq années un « prélèvement supplémentaire » perçu sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité de référence à déterminer.

b) Les règles générales pour l'application du prélèvement supplémentaire sont fixées dans le *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).

L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 détermine la quantité de référence visée dans le règlement de base n° 856/84, c'est-à-dire la quantité exonérée du prélèvement supplémentaire. En principe, celle-ci est égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par le producteur pendant l'année civile 1981 (formule A) ou achetée par un acheteur pendant l'année civile 1981 (formule B), augmentée de 1 %. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, les États membres peuvent toutefois prévoir que, sur leur territoire, la quantité de référence 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. En outre, conformément aux articles 3, 3 bis, 4 et 4 bis dudit règlement, tel que modifié, les États membres peuvent tenir compte de certaines situations particulières lors de la fixation des quantités de référence ou attribuer des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires.

* Langue de procédure: le français.

L'article 7 du règlement n° 857/84, dans sa rédaction modifiée par le règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil, du 26 février 1985 (JO L 68, p. 1), dispose:

« 1. En cas de vente, location ou transmission par héritage d'une exploitation, la quantité de référence correspondante est transférée totalement ou partiellement à l'acquéreur, au locataire ou à l'héritier selon des modalités à déterminer.

...

2. Dans le cadre de la formule B, si un acheteur se substitue en tout ou en partie à un ou plusieurs acheteurs, sa quantité annuelle de référence est établie:

— pour l'achèvement de la période de douze mois en cours, en prenant en compte tout ou partie des quantités de référence au prorata du temps restant à courir,

— pour la période de douze mois suivants, en retenant tout ou partie des quantités de référence des acheteurs auxquels il se substitue.

3. Les États membres peuvent prévoir qu'une partie des quantités en question soit ajoutée à la réserve visée à l'article 5 ou, selon le cas, à celle visée à l'article 6, paragraphe 3.

...

5. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 30 du règlement (CEE) n° 804/68. »

c) Les modalités d'application du régime ont été arrêtées par le *règlement (CEE) 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 (CEE) n° 804/68 (JO L 132, p. 11). L'article 5 de ce règlement, dans sa rédaction résultant du règlement (CEE) n° 1681/87 de la Commission, du 16 juin 1987 (JO L 157, p. 11) [1], précise à son troisième alinéa:

« En cas d'application de l'article 7, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 857/84 et dans la limite fixée par ladite disposition, les États membres peuvent moduler, selon des critères relatifs à la dimension des exploitations concernées, la partie de la quantité de référence ajoutée à la réserve. »

L'article 6, paragraphe 1, du même règlement, tel que modifié, prévoit que, « dans le cadre de la formule B, la quantité de référence de l'acheteur est adaptée notamment pour tenir compte:

...

d) des cas de substitution visés à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 857/84, y compris le cas de passage de producteurs d'un acheteur à un autre ».

1 — Le règlement (CEE) n° 1371/84 a, entre-temps, été codifié par le règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988 (JO L 139, p. 12).

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 7 juillet 1987* concernant l'application, au grand-duché de Luxembourg, du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait (*Mémorial A*, 1987, p. 850). Ce règlement opte pour la formule B (formule acheteur) et détermine les quantités de référence des acheteurs sur la base des livraisons de lait effectuées en 1983, affectées d'un coefficient.

L'article 9, paragraphe 1, du règlement grand-ducal est ainsi libellé:

« Si un fournisseur passe d'un acheteur à un autre, une quantité correspondante à celle attribuée au fournisseur en application des articles 3, 5, 6, 8 et 13 du présent règlement est enlevée à la quantité de référence du premier acheteur pour être ajoutée jusqu'à concurrence de 90 % à la quantité de référence du nouvel acheteur et de 10 % à la réserve nationale prévue à l'article 4 du présent règlement. »

3. *Les litiges au principal*

Les demandeurs au principal sont des producteurs de lait établis au grand-duché de Luxembourg. Par leurs recours introduits devant le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg, ils visent à l'annulation d'une décision du secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture du 22 février 1988 par laquelle celui-ci, en application de l'article 9, paragraphe 1, du règlement grand-ducal précité, a refusé de transférer intégralement à un autre acheteur la quantité de référence individuelle dont ces producteurs disposaient auprès de leur acheteur initial, suite à un changement d'acheteur effectué par eux.

A l'appui de leur recours, les demandeurs au principal font valoir, entre autres, que l'article 9 du règlement grand-ducal est contraire aux dispositions de l'article 7 du règlement n° 857/84. A leur avis, en effet, le transfert à la réserve nationale d'une partie des quantités de référence individuelles, prévu à l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 857/84, ne vise pas le cas de producteurs passant d'un acheteur à un autre. En outre, la réduction des quantités de référence individuelles qu'un tel transfert implique ne peut pas être définitive. Cette réduction porte enfin atteinte au principe du libre choix du partenaire économique ainsi qu'au principe de la libre circulation des produits agricoles en pénalisant, de façon discriminatoire, le choix par les producteurs d'un acheteur plus avantageux.

C'est au vu de ces arguments 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 préjudicielles suivantes, identiques dans les deux affaires:

« 1) L'article 7 du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil est-il à interpréter en ce sens qu'un État membre peut, dans sa législation nationale, en application de l'article 7.3 du même règlement, prévoir, en cas de changement d'acheteur par un producteur (formule B), qu'une partie de son quota soit transférée à la réserve natio-

nale, au lieu d'être ventilée entre l'ancien et le nouvel acheteur, respectivement transférée intégralement au nouvel acheteur conformément à l'article 7.2 du même règlement, pénalisant ainsi tout changement d'acheteur d'un producteur de lait?

2) Les articles 39 et 110 du traité de Rome et les principes du libre choix du partenaire économique permettent-ils à un État membre de réduire indéfiniment de 10 % le quota de production de base d'un producteur par le seul fait qu'il change d'acheteur et réaliser un meilleur prix de vente, améliorant ainsi son revenu agricole? »

4. *Procédure devant la Cour*

Les arrêts de renvoi ont été enregistrés au greffe de la Cour le 27 mars 1990.

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 demandeurs au principal, représentés par Me Fernand Entringer, avocat-avoué à Luxembourg, par le gouvernement luxembourgeois, représenté par M. Ferdinand Hofstetter, conseiller de direction première classe au ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, en qualité d'agent, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Patrick Hetsch, 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 5 décembre 1990, de renvoyer l'affaire devant la troisième chambre, en application de l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Par ordonnance du même jour, la Cour a ordonné la jonction des affaires C-90/90 et C-91/90 aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

II — Observations écrites

1. *Sur la première question*

a) Les *demandeurs au principal* font observer que l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 régit les effets sur le quota alloué à un producteur en cas de transfert des droits de propriété ou d'usage de l'exploitation, à titre onéreux ou gratuit. Le paragraphe 2 de cet article vise, dans le cadre de la formule B, la ventilation de quotas entre deux acheteurs successifs, si un producteur a changé de laiterie en cours d'année. Ces textes ne prévoient cependant pas une amputation de 10 % des droits de production d'un producteur.

Les demandeurs estiment que, dans ces conditions, l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 857/84, qui permet aux États membres d'ajouter une partie des quantités en question à la réserve nationale, doit être compris comme concernant seulement le paragraphe 1 de cet article, qui parle d'un transfert « total ou partiel » de la quantité de référence à l'aquéreur, au locataire ou à l'héritier.

En effet, le paragraphe 2 du même article ne reprend pas une terminologie analogue ou semblable dans l'éventualité d'un changement d'acheteur. Par ailleurs, les situations visées au paragraphe 1 sont très différentes de celles prévues au paragraphe 2, de sorte qu'un raisonnement par analogie est exclu.

Les demandeurs au principal en concluent qu'une disposition telle que celle de l'article 9 du règlement grand-ducal du 7 juillet 1987 a été arrêtée en violation du droit communautaire.

b) Le *gouvernement luxembourgeois* expose que les dispositions de l'article 7, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 857/84 doivent être lues en liaison avec celles de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1371/84, tel que modifié, dont il résulte que, dans le cadre de la formule B, la quantité de référence de l'acheteur est adaptée notamment pour tenir compte des cas de substitutions visées à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, y compris le cas de passage de producteurs d'un acheteur à un autre.

Il s'ensuit, de l'avis du gouvernement luxembourgeois, que l'article 7, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 857/84 vise non seulement le transfert des quantités de référence à la suite de l'initiative d'un acheteur (substitution d'un acheteur à un autre), mais également le transfert dû à l'initiative d'un producteur par suite d'un changement d'acheteur. Cette interprétation s'impose d'autant plus qu'en fait le passage d'un producteur à un autre acheteur a pour conséquence que le nouvel acheteur reprend les livraisons de lait de l'acheteur quitté et se substitue donc à celui-ci.

Le gouvernement luxembourgeois rappelle en outre que, dans l'arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e.a., point 19 (201/85 et 202/85, Rec. p. 3477), la Cour a constaté qu'en vertu des dispositions précitées, « 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 ... nationale ». Par conséquent, les dispositions en cause permettent aux États membres d'enlever une partie de la quantité de référence à transférer en cas de changement d'acheteur par un producteur pour ajouter cette partie à la réserve nationale.

Il convient donc, selon le gouvernement luxembourgeois, de donner une réponse affirmative à la première question.

c) La *Commission* estime que la première question soulève le problème de l'applicabilité de l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 en cas de passage d'un producteur d'un acheteur à un autre.

De l'avis de la Commission, l'article 7, paragraphe 2, de ce règlement englobe, de façon générique, tous les cas de substitution partielle ou totale d'un acheteur à un autre sans distinguer selon la nature de la substitution. Cette disposition a pour objectif de préciser les conditions dans lesquelles les quantités annuelles de référence des acheteurs concernés devront être adaptées pour tenir compte du réaménagement opéré, que celui-ci résulte d'une fusion, d'une concentration, d'une cession ou d'un simple changement de laiterie de la part d'un ou de plusieurs producteurs. Dans toutes ces

hypothèses, y compris celle d'un changement d'acheteur à l'initiative de producteurs, la quantité de référence du premier acheteur sera diminuée de la part correspondant aux quantités de référence individuelles des producteurs sortants, celle-ci s'ajoutant à la quantité de référence de l'acheteur auprès duquel ils ont choisi de livrer désormais du lait.

L'applicabilité de l'article 7, paragraphe 2, à la substitution par changement d'acheteur, décidé par des producteurs, ne répond pas seulement à l'objectif de cette disposition, mais est également conforme à la lettre même de l'article 6, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1371/84, adopté dans le cadre des modalités d'application du régime.

Selon la Commission, il résulte de ce qui précède ainsi que de l'arrêt du 25 novembre 1986, 201/85 et 202/85, précité, point 19, que la faculté pour les États membres d'affecter une partie des quantités de référence à la réserve nationale, ouverte par l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 pour tous les cas de transferts appréhendés par ses deux premiers paragraphes, s'applique également lorsque des producteurs passent d'un acheteur à un autre. L'affectation ainsi décidée est définitive en ce sens que la quantité de référence du nouvel acheteur est désormais fixée, pour chacune des périodes d'application du prélèvement, déduction faite de la partie affectée à la réserve nationale.

En conclusion, la Commission suggère de répondre à la première question en ce sens que l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 est applicable aux cas de substitution d'un acheteur à un autre, y compris le cas où un producteur choisit de livrer sa production à un autre acheteur.

2. *Sur la seconde question*

a) Les *demandeurs au principal* rappellent qu'en vertu des considérants du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 14, p. 13) celui-ci vise à éliminer toutes les entraves à la libre circulation des produits en cause à l'intérieur de la Communauté. A cet effet, il interdit, à son article 22, notamment les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent dans le commerce intracommunautaire et impose, à son article 31, de tenir compte des objectifs visés aux articles 39 et 110 du traité CEE.

Or, l'article 39 consacre, parmi les buts de la politique agricole commune, la garantie d'un niveau de vie équitable aux producteurs agricoles. Ce but n'est pas atteint, selon les demandeurs au principal, par une réduction du quota de production de 10 %, qui n'est dictée par aucun impératif de droit communautaire.

Quant à l'article 110, il est soutenu que cette disposition est violée dans la mesure où la réduction de 10 % constitue en fait une barrière douanière affectant la libre circulation des marchandises, en l'occurrence du lait, entre le Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne.

b) Le *gouvernement luxembourgeois* fait observer à titre liminaire que la référence à l'article 110 du traité CEE est sans pertinence en l'espèce, cet article ayant trait à la politique commerciale commune à l'égard des pays tiers.

Le gouvernement luxembourgeois rappelle ensuite que ni l'article 7 du règlement n° 857/84 ni l'article 6 du règlement n° 1371/84 ne prévoient une quelconque limitation dans le temps du transfert à la réserve nationale d'une partie de la quantité de référence. Compte tenu du caractère rigide et explicite de la réglementation communautaire en matière de quotas laitiers, il convient donc de conclure qu'une telle limitation serait contraire à cette réglementation.

A l'inverse, en supposant permise une limitation de la réduction de la quantité de référence par suite d'un changement d'acheteur, celle-ci obligerait, de l'avis du gouvernement luxembourgeois, les États membres à restituer, après une ou plusieurs campagnes laitières, aux producteurs concernés la partie de leur quantité de référence qui a été transférée à la réserve nationale, par le biais des quantités de référence disponibles à cette réserve. Or, l'affectation des quantités de référence disponibles à la réserve nationale étant strictement réglementée par le dispositif communautaire en matière de quotas laitiers, qui ne prévoit pas une telle restitution, il s'ensuit, selon le gouvernement luxembourgeois, que l'hypothèse envisagée serait contraire à la lettre et à l'esprit de cette réglementation.

S'agissant de la validité de l'article 7 du règlement n° 857/84, le gouvernement luxembourgeois rappelle que la Cour a reconnu aux institutions communautaires, en matière de règles de l'organisation commune des marchés, un large pouvoir d'appréciation quant à la nature et à la portée des mesures à prendre, de sorte que la légalité de telles dispositions n'est sujette qu'au contrôle de l'erreur ou de l'excès de pouvoir grave et manifeste. Selon lui, les limites de ce pouvoir d'appréciation n'ont pas été outrepassées en l'espèce.

En conséquence, le gouvernement luxembourgeois estime qu'une limitation dans le temps du transfert à la réserve nationale de quantités de référence, en application de l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 857/84, est incompatible avec le dispositif communautaire en matière de quotas laitiers et que l'argument tiré d'une méconnaissance de l'article 39 du traité CEE et d'une violation des principes du libre choix du partenaire économique par la disposition de l'article 7, paragraphe 3, ne saurait être retenu.

c) La *Commission* rappelle, à titre liminaire, que la réserve nationale, constituée à l'intérieur du « quota national », sert à permettre aux États membres d'octroyer des quantités supplémentaires ou spécifiques aux producteurs dits « prioritaires », tels que ceux engagés dans un plan de développement, les jeunes agriculteurs, les exploitants agricoles à titre principal et les producteurs victimes d'événements exceptionnels. La réserve nationale est alimentée notamment par les quantités résultant de la réduction par l'État membre des quantités de référence individuelles de ses producteurs ou acheteurs.

Si les producteurs concernés ont ainsi à supporter une certaine réduction de la quantité de référence, il n'en reste pas moins qu'un changement d'acheteur, décidé par un

ou par plusieurs producteurs, peut conduire à ce que des quantités, jusque-là non utilisées par le nouvel acheteur, soient, par le jeu de la compensation interne à la laiterie, désormais totalement utilisées. Cette conséquence pourrait priver d'autres acheteurs du bénéfice d'une réaffectation de ces quantités.

La Commission relève, en outre, que l'article 7, paragraphe 3, ne permet d'affecter à la réserve nationale qu'une « partie » de la quantité de référence transférée. Cette limite traduit la nécessité de respecter, lors de la mise en œuvre de l'article 7, paragraphe 3, un certain équilibre entre l'objectif poursuivi, à savoir contribuer à l'effort en faveur des producteurs prioritaires, et la situation des producteurs ou acheteurs concernés. La part retenue par l'État membre ne doit pas, dès lors, être excessive au point d'empêcher les intéressés d'opérer de tels transferts.

Par ailleurs, selon la Commission, la réduction aux fins d'attribution à la réserve nationale de la quantité de référence transférée n'affecte pas, en principe, le droit des producteurs concernés de continuer la production sur leur propre exploitation. Elle ne met pas davantage en cause le libre choix de l'acheteur, dès lors qu'elle s'applique du simple fait du transfert indépendamment de toute condition relative à son identité ou à son activité. Pour la même raison, elle ne saurait, en soi, engendrer une restriction aux échanges.

La Commission ajoute que, conformément à la jurisprudence de la Cour, les États membres sont tenus de respecter, lors de la mise en œuvre de l'option ouverte par l'article 7, paragraphe 3, l'objectif pour lequel la mesure est prévue, les principes de proportionnalité et de non-discrimination ainsi que les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux. Lesdites exigences semblent être respectées en l'occurrence, étant donné que la part retenue pour la réserve nationale répond à l'objectif de solidarité poursuivi par l'article 7, paragraphe 3, et qu'elle est limitée à 10 % de la quantité transférée et s'applique de façon générique à tout passage d'un acheteur à un autre.

En conclusion, la Commission suggère de répondre à la seconde question que l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 857/84 doit être interprété, à la lumière du principe de proportionnalité ainsi que de l'interdiction de discrimination de l'article 40, paragraphe 3, du traité et du respect des exigences relatives à la protection des droits fondamentaux, en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale prévoyant, en cas de passage d'un producteur d'un acheteur à un autre, l'affectation de 10 % de la quantité de référence ainsi transférée à la réserve nationale.

M. Zuleeg
Juge rapporteur