CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 3 février 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Quelle est l'incidence, sur les quotas laitiers attribués à un producteur, d'un changement d'acheteur en cours d'« année laitière »? Telle est, en substance, la question que vous pose le tribunal de paix de Luxembourg.

2. La marché laitier fait l'objet d'une réglementation communautaire complexe qui poursuit deux objectifs: remédier au déséquilibre structurel entre l'offre et la demande et tenir compte de la situation particulière de certains producteurs.

3. Le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984 [1], a modifié le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers [2] en le complétant par un article 5 quater instituant un prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs ou acheteurs de lait de vache.

4. C'est ainsi qu'en cas de dépassement d'un volume de production plafonné, appellé quantité de référence et imposé tant aux producteurs qu'à leurs acheteurs, est perçu un prélèvement supplémentaire permettant de couvrir le coût d'écoulement des quantités excédentaires [3].

5. La somme des quantités de référence ne peut dépasser, dans chaque État membre, une quantité garantie. Afin d'assouplir la rigidité de ce système une « réserve nationale » permet aux États membres d'attribuer une quantité de référence spécifique à certaines catégories de producteurs.

6. Le prélèvement supplémentaire est dû soit *par le producteur* sur les quantités de lait livrées à un acheteur et qui, sur une période de douze mois, dépassent une quantité de référence égale aux livraisons effectuées par l'intéressé au cours de l'année de référence retenue par l'État membre considéré (formule A), soit *par l'acheteur* (formule B). Cette dernière formule est définie par l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68, tel qu'il résulte de l'article 1er du règlement (CEE) n° 856/84, dans les termes suivants:

« — Un prélèvement est dû par [4] tout acheteur de lait ou d'autres produits laitiers sur les quantités de lait ou d'équivalent lait qui lui ont été livrées par des producteurs et qui pendant la période des douze mois en cause dépassent une quantité de référence à déterminer.

* Langue originale: le français.

1 — Règlement 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).

2 — JO L 148, p. 13.

3 — Voir premier considérant du règlement (CEE) n° 857/84.

4 — Cf. rectificatif publié au JO L 123 du 9 mai 1984.

— L'acheteur redevable du prélèvement répercute ce dernier sur les seuls producteurs qui ont augmenté leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur » [5].

7. La formule B se distingue fondamentalement de la formule A sur plusieurs points. En premier lieu, la laiterie est débitrice du prélèvement supplémentaire en cas de dépassement de la quantité de référence qui lui a été attribuée: il y a fongibilité des productions individuelles, le seul critère à prendre en considération étant le dépassement de la quantité de référence de l'acheteur. En tant que tel, le dépassement de la quantité individuelle attribuée à chaque producteur demeure sans incidence sur le déclenchement du prélèvement [6]. En deuxième lieu, la laiterie répercute le prélèvement sur les producteurs ayant augmenté leurs livraisons à proportion de leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur [7]. En troisième lieu, au sein d'une même laiterie, les livraisons de producteurs, pour la part qui excède leur quantité de référence, peuvent être compensées par les livraisons de producteurs « déficitaires », dès lors que la quantité de référence de la laiterie n'est pas dépassée [8].

8. Ainsi, si dans le cadre de la formule A, le producteur est redevable du prélèvement supplémentaire pour tout dépassement de sa quantité de référence, les conséquences de l'augmentation de ses livraisons par le producteur, dans le cadre de la formule B, seront fonction de la situation globale de la laiterie à laquelle il livre son lait [9].

9. Il y a donc, avec la formule B, une sorte de « socialisation des risques » qui permet une gestion plus souple et une utilisation optimale des quotas. Ceci explique qu'à l'origine le prélèvement était plus élevé en cas d'application de la formule B qu'en cas d'application de la formule A [10].

10. Autrement dit, dans le cadre de la formule B, une compensation s'opère à deux niveaux [11]. *Chez l'acheteur*, les livraisons excessives de l'un des producteurs peuvent être compensées par les livraisons déficitaires d'un autre producteur, dès lors que la quantité de référence attribuée à l'acheteur n'est pas dépassée [12]. *Chez le producteur*,

5 — La quantité de référence attribuée aux laiteries représente le total des quantités de lait achetées au cours d'une année déterminée. Voir article 2 du règlement (CEE) n° 857/84. Le dernier tiret de l'article 5 quater, paragraphe 1, a été modifié par l'article 1er du règlement (CEE) n° 773/87 du Conseil, du 16 mars 1987 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 78, p. 1). Ce règlement est inapplicable ratione temporis à la présente affaire.

6 — Voir point 16 de nos conclusions dans l'affaire Thevenot, arrêt du 28 avril 1988 (61/87, Rec. p. 2375).

7 — Article 5 quater, paragraphe 1, deuxième alinéa, troisième tiret, du règlement n° 804/68 précité, tel que complété par l'article 1er du règlement (CEE) n° 856/84.

8 — Voir point 11 de l'arrêt Thevenot précité.

9 — Voir D. Sorasio, le nouveau régime de maîtrise de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers, Revue du Marché Commun, n° 291, nov. 1985, p. 544.

10 — Voir article 1er, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 857/84. Le prélèvement est actuellement égal, quelle que soit la formule, à 115 % du prix indicatif du lait. Voir article 1er du règlement (CEE) n° 3880/89 du Conseil, du 11 décembre 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 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 378, p. 3).

11 — Nous passons sous silence les compensations auxquelles il est procédé à l'échelon plus large de la région et du territoire national (article 4 bis du règlement n° 857/84).

12 — Toutefois, il existe des exceptions au principe de la compensation au sein de la laiterie: des dépassements importants peuvent être sanctionnés en totalité même si le producteur concerné est affilié à une laiterie qui n'a pas dépassé sa quantité de référence — ce qui revient à utiliser la formule A [voir l'article 1er du règlement (CEE) n° 773/87 du Conseil, du 16 mars 1987, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 78, p. 1)].

l'excès de production à une époque de l'année peut être résorbé par une insuffisance de production à une autre époque de l'année, dès lors que la quantité de référence individuelle du producteur pour l'année n'est pas dépassée.

11. Dès lors, dans le cadre de la formule B, le changement d'acheteur en cours d'année peut présenter, pour un producteur, un grand intérêt pratique: les producteurs attachés à une laiterie en danger de dépassement de sa quantité de référence pourraient être enclins à changer d'acheteur en choisissant une laiterie ne présentant pas un tel risque, en raison d'une diminution de la production de ses fournisseurs [13].

12. Le cas de substitution d'acheteur en cours d'année dans le cadre de la formule B, est prévu par l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers [14], qui dispose que la quantité de référence est alors 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,

— (...) ».

13 — En l'espèce, le délai de préavis pour quitter la première laiterie interdisait une telle pratique.

14 — JO L 90, p. 13.

13. L'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission du 16 mai 1984 [15] précise, enfin, que « 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 ».

14. L'affaire Neu [16] concernait déjà la réglementation luxembourgeoise, qui a adopté la formule B et prévu qu'en cas de changement d'acheteur en cours d'année une quantité de référence égale à celle attribuée au fournisseur devait être enlevée à la quantité de référence du premier acheteur pour être ajoutée à la quantité de référence du nouvel acheteur, déduction faite d'une quantité de 10 % attribuée à la réserve nationale [17].

15. Vous avez considéré qu'une telle déduction était contraire au principe du libre choix du partenaire économique: la diminution de la quantité de référence en cas de changement d'acheteur pourrait décourager les producteurs de changer d'acheteur pour s'affilier à la laiterie qui offre des conditions plus favorables. Cette réduction est, avez-vous précisé, d'autant moins justifiée lorsqu'il n'y a pas de quantité de lait supplémentaire mise sur le marché.

15 — Règlement 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).

16 — Arrêt du 10 juillet 1991, C-90/91 et C-91/91, Rec. p. I-3617.

17 — Voir article 9 du règlement grand-ducal du 7 juillet 1987 concernant l'application, au grand-duché de Luxembourg, du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait, Mémorial p. 850.

16. Le changement d'acheteur ne peut donc avoir pour conséquence de défavoriser le producteur [18].

17. La présente question préjudicielle porte également sur les difficultés posées par le changement d'acheteur et sur l'interprétation de l'article 7, du règlement (CEE) n° 857/84.

18. Les faits sont les suivants: M. Hendel, défendeur au principal, est producteur de lait au grand-duché de Luxembourg. Le 1er janvier 1986, il cesse de livrer sa production à Luxlait pour l'acheminer sur Procola.

19. Après avoir payé un prélèvement supplémentaire pour l'exercice considéré, Luxlait a assigné M. Hendel en paiement de la somme de 17 977 F représentant la part à répercuter sur son ancien sociétaire pour la période de traite du 1er avril au 31 décembre 1985.

20. Le juge saisi vous pose, en substance, la question suivante [19]. Dans le cadre de la formule B, un dépassement de livraison à l'un des acheteurs peut-il être compensé par une sous livraison à l'acheteur qui l'a remplacé, de sorte qu'il n'y ait d'amende que s'il y a dépassement du quota total alloué au producteur, indépendamment de la répartition de ce quota entre les deux acheteurs?

18 — Arrêt Neu, précité, point 13.

19 — Le libellé exact de la question préjudicielle est au rapport d'audience (I-4).

21. Une question préalable s'impose: L'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 857/84 [20] vise-t-il l'hypothèse où, dans le cadre de la formule B, un producteur de lait change, de sa propre initiative, de laiterie d'affiliation sans qu'il y ait transfert d'entreprise entre les acheteurs?

22. Il semble, au premier abord, qu'il n'y a pas lieu de distinguer là où la loi ne distingue pas et qu'il y a également substitution d'acheteur au sens de l'article 7, paragraphe 2, lorsque celle-ci a lieu à l'initiative du producteur.

23. De plus, l'article 6 du règlement (CEE) n° 1371/84 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* » [21].

24. Dans l'arrêt du 25 novembre 1986, Klensch [22], interprétant le règlement (CEE) n° 857/84 et notamment son article 7, paragraphe 2, vous avez jugé que, lorsqu'un producteur soumis à la formule B cesse

20 — Le paragraphe 2 de l'article 7 n'a pas été modifié par la nouvelle rédaction de cet article telle qu'elle résulte de l'article 1er du règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil, du 26 février 1985, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 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 68, p. 1).

21 — Souligné par nous. Voir également l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68. Ce règlement a procédé à une refonte de la réglementation applicable à la matière (voir son deuxième considérant).

22 — Arrêt 201 et 202/85, Rec. p. 3477.

spontanément son activité, sa quantité de référence individuelle ne reste pas acquise à l'acheteur, mais doit être attribuée à la réserve nationale. Et vous proscrivez une interprétation qui « aboutirait (...) 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 » [23].

25. Il est donc clair que l'article 7, paragraphe 2, précité englobe de façon générique toutes les hypothèses de substitution totale ou partielle d'un acheteur à un autre, y compris l'hypothèse d'un changement d'acheteur à l'initiative du producteur.

26. Pour interpréter ce texte, il y a lieu de tenir compte de trois règles essentielles:

— maîtrise de la production laitière en premier lieu: ce principe fondateur du système des quotas laitiers impose que tout dépassement de sa quantité de référence par l'acheteur donne lieu à prélèvement supplémentaire;

— libre choix du partenaire économique en second lieu: c'est le principal enseignement de votre arrêt Neu,

— solidarité entre producteurs enfin: elle n'opère qu'à l'intérieur de la même laiterie [24].

27. Examinons tour à tour l'interprétation de cet article telle qu'elle résulte de son application au Luxembourg et telle qu'elle est proposée par Monsieur Hendel d'une part, la Commission d'autre part.

28. L'article 7, paragraphe 2, est appliqué de la façon suivante au grand-duché: la quantité de référence annuelle du producteur est ventilée entre les acheteurs en fonction du temps d'affiliation auprès de chacun d'eux.

29. Cette solution, à première vue fidèle à la lettre du texte, ne nous parait conforme ni à son esprit ni à votre jurisprudence.

30. En effet, le producteur peut être pénalisé en contribuant au prélèvement supplémentaire dû par le premier acheteur, alors qu'en raison d'une sous-livraison au deuxième acheteur il ne dépassera pas la quantité de référence individuelle. Il pourrait donc être dissuadé de changer de laiterie en cours d'exercice et être ainsi conduit à renoncer à des conditions économiques plus avantageuses.

31. Or, il résulte de votre arrêt Neu [25] que le principe du libre choix du partenaire économique s'oppose à ce qu'un producteur qui décide de changer d'acheteur en cours d'année soit placé dans une situation moins favorable que celui qui n'a pas changé de laiterie [26]. Vous avez relevé que tel était tout particulièrement le cas lorsque le change-

23 — Point 22.
24 — Arrêt Thévenot, précité, point 11.
25 — Précité, point 11 notamment.
26 — Point 13.

ment d'acheteur n'entraîne la mise sur le marché d'aucune quantité supplémentaire des produits en cause [27].

32. Dès lors, de même qu'il ne saurait justifier une diminution de la quantité de référence, le changement d'acheteur ne peut conduire, à quantité annuelle de livraison égale, à paiement de prélèvements supplémentaires là où ils ne seraient pas dus en l'absence d'un tel changement.

33. Monsieur Hendel, quant à lui, suggère un aménagement du système luxembourgeois. Il soutient que le dépassement de livraison à Luxlait pendant la période du 1er avril 1985 au 31 décembre 1985 peut être compensé par la « sous-livraison » à Procola pendant la période du 1er janvier 1986 au 31 mars 1986. Il se fonde, notamment, sur les principes dégagés par l'arrêt Neu: le changement d'acheteur en cours d'exercice ne doit pas défavoriser le producteur qui y procède par rapport à celui qui reste attaché au même acheteur.

34. Cette solution ne saurait davantage être retenue.

35. Résorber au cours de l'année laitière l'excédent momentané de production permet certes au producteur — par une sorte de compensation interne à son exploitation — de se maintenir dans les limites de sa quantité de référence individuelle.

36. Mais, pour y parvenir, le défendeur au principal dénature, à notre avis, le système de compensation entre producteurs instauré par la formule B. En effet, il propose de procéder à une compensation entre les quantités livrées aux différents acheteurs. Ceci reviendrait à substituer à la compensation entre producteurs au sein d'une même laiterie une compensation entre acheteurs, donc entre laiteries, ce qui serait contraire à la ratio legis du règlement.

37. Enfin, la Commission suggère de répartir la quantité de référence entre les acheteurs successifs au prorata de la durée des différentes affiliations au cours de la campagne « appliqué au profil moyen des livraisons effectives au cours des trois exercices antérieurs ». Il serait ainsi tenu compte de deux impératifs:

— la production laitière n'est pas linéaire mais sujette, sur l'ensemble de l'année, à des variations dont il faut tenir compte.

— les producteurs peuvent bénéficier — à l'intérieur de la période de douze mois en cours — des quantités de référence individuelles non utilisées par d'autres producteurs affiliés au même acheteur.

38. Nous ne pouvons pas davantage adhérer à une telle solution.

39. En effet, la quantité de référence individuelle annuelle du producteur serait répartie entre les acheteurs successifs à partir d'une moyenne de la production sur les trois dernières années. Ceci suppose que celles-ci soient représentatives et ne permet pas de procéder à la répartition de la quantité de référence du producteur qui change d'acheteur alors qu'il compte moins de trois années d'activité.

27 — Point 14.

40. Plus encore, une telle interprétation de l'article 7, paragraphe 2, présenterait le même inconvénient que celle retenue par le grand-duché de Luxembourg: le producteur pourrait être soumis à prélèvement supplémentaire, alors même que, sur l'année, il ne dépasserait pas sa quantité de référence.

41. Les différentes interprétations proposées illustrent la difficulté de concilier le principe du libre choix du partenaire économique (le producteur qui change de laiterie ne doit pas être défavorisé par rapport à celui qui n'en change pas) et la règle de compensation entre producteurs d'une même laiterie (les quantités de référence inutilisées par des producteurs d'une laiterie ne peuvent servir à compenser que des excédents de livraisons d'autres producteurs de cette même laiterie).

42. Il apparaît toutefois que ces principes sont conciliables si l'on répartit différemment la quantité de référence du producteur entre les acheteurs.

43. On peut, en effet, concevoir un système tenant compte des quantités *réellement* livrées au premier acheteur.

44. La quantité de référence attribuée au premier acheteur serait égale à la quantité de lait effectivement livrée à celui-ci dans la limite de la quantité annuelle de référence du producteur [28].

45. La quantité de référence attribuée au second acheteur serait égale au solde, soit à la différence entre la quantité de référence annuelle individuelle du producteur et des quantités par lui livrées au premier acheteur.

46. Cette solution présente un certain nombre d'avantages.

47. Le producteur ne peut être tenu à prélèvement supplémentaire pour la période d'affiliation au premier acheteur tant qu'il n'a pas dépassé sa quantité de référence annuelle individuelle.

48. Dans cette limite, plus la livraison du producteur concerné s'accroît, plus la quantité de référence de l'acheteur augmente. Si le producteur concerné ne met pas à la disposition des autres producteurs des quantités de référence inutilisées, il ne fait pas non plus appel, pour compenser un excédent de livraison, aux quantités inutilisées par ceux-ci. La modification de sa situation est donc sans effet à l'égard des autres producteurs affiliés au premier acheteur.

49. Si, dans le cadre des livraisons au premier acheteur, le producteur devait dépasser sa quantité de référence annuelle individuelle, il pourrait logiquement avoir à contribuer au prélèvement supplémentaire dans le cadre de cette laiterie si ce dépassement n'a pas été compensé par des quantités inutilisées par les autres producteurs.

50. En cas de sous-livraison au deuxième acheteur, les quantités inutilisées seraient à la disposition des autres producteurs affiliés

28 — Cette quantité de référence est celle qui aurait été attribuée à l'acheteur si le producteur n'avait pas changé de laiterie.

à celui-ci. Il n'y aurait donc pas de compensation entre laiteries.

51. Au moment de conclure, il nous paraît utile de rappeler votre jurisprudence constante selon laquelle

« 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 les principes généraux du droit communautaire » [29].

52. Ne le dissimulons pas toutefois. La solution que nous vous proposons pousse à l'extrême l'interprétation de l'expression « au prorata du temps restant à courir » figurant à l'article 7, paragraphe 2.

53. Si nous nous sommes résolu à le faire, c'est que d'une part le respect des principes précités vous a déjà conduits à adopter, dans votre arrêt Neu, une interprétation très compréhensive du troisième paragraphe de cet article et que d'autre part, tenant compte de cet arrêt, la Commission vous propose elle-même une lecture tout aussi audacieuse de la disposition sous examen.

54. Nous vous proposons donc de dire pour droit:

« Dans le cadre de la formule B du régime du prélèvement supplémentaire sur le lait institué par l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 856/84, le producteur qui change d'acheteur au cours d'une période de douze mois ne peut être tenu de payer de prélèvement supplémentaire que s'il a dépassé, au cours de l'année, la quantité de référence qui lui est attribuée. A cet effet, cette quantité est répartie entre ses acheteurs successifs, de telle façon qu'elle soit égale, pour le premier, aux quantités qui lui ont été effectivement livrées et, pour le second, à la quantité de référence annuelle du producteur diminuée des quantités livrées au premier acheteur. »

29 — Arrêt Neu, précité, point 12. Voir également arrêt Klensch, précité, point 21.