CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 2 mai 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La situation du marché laitier fait l'objet d'une réglementation complexe destinée, notamment, à maîtriser les importants excédents structurels de sa production tout en tenant compte de la situation particulière de certaines catégories de producteurs.

2. Les pièces maîtresses de ce dispositif sont, pour l'affaire qui nous concerne:

— les quantités de référence ou « quotas laitiers » imposés tant aux producteurs qu'à leurs acheteurs, c'est-à-dire aux laiteries; tout dépassement des quotas laitiers donne lieu à paiement d'un prélèvement, dit « supplémentaire », car il s'ajoute au prélèvement de coresponsabilité, et dû soit par le producteur (formule A), soit par l'acheteur (formule B), selon la décision de l'État membre concerné; la somme des quantités de référence, fixée en prenant pour base la production admise pour l'année 1981, ne peut dépasser dans chaque État membre une quantité globale déterminée, dite « quantité garantie »;

— la « réserve nationale », constituée par chaque État membre à l'intérieur de la quantité garantie, en vue, notamment, de pouvoir accorder une quantité de référence spécifique à certaines catégories de producteurs qui, compte tenu de leur situation particulière, seraient pénalisés par le critère de référence à la production retenue en 1981: jeunes agriculteurs, producteurs ayant souscrit un plan de développement ou dont la production a été sensiblement affectée par un événement exceptionnel survenu avant ou au cours de l'année de référence.

3. Les quantités de référence peuvent être transmises en totalité ou en partie d'un producteur à un autre ou d'un acheteur à un autre dans des conditions précisées à l'article 7 du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984 [1], modifié par le règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil, du 26 février 1985 [2], dont les dispositions pertinentes, en ce qui concerne la présente procédure, sont les suivantes:

« *Article 7*

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.

1 — Règlement portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13).

2 — JO L 68, p. 1.

* Langue originale: le français.

...

2. Dans le cadre de la formule B, si un acheteur se substitue en tout ou en partie à un ou à 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.

... »

4. Le grand-duché de Luxembourg, ayant opté pour la formule B, a édicté, le 7 juillet 1987, un règlement dont l'article 9, premier alinéa, dispose que, « si un fournisseur passe d'un acheteur à un autre, une quantité correspondant 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 par l'article 4 du présent règlement ».

5. Treize producteurs de lait établis au Grand-Duché décident de livrer à l'association agricole Procola la production qu'ils vendaient jusqu'alors à sa concurrente Luxlait. Par décisions du 22 février 1988, le secrétaire d'État refuse de transférer intégralement à Procola la quantité de référence de base de livraisons de lait de ces producteurs et la quantité de référence individuelle supplémentaire de onze d'entre eux.

6. Ces décisions sont frappées d'un recours devant le Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg, qui vous pose deux questions tendant en substance à savoir:

— la première, si la disposition précitée de l'article 7, paragraphe 3, s'applique « en cas de changement d'acheteur par un producteur »,

— la seconde, si, en pareille hypothèse, un transfert irréversible à la réserve nationale de 10 % du quota concerné n'est pas contraire tant aux prescriptions des articles 39 et 110 du traité CEE qu'au principe de libre choix du partenaire économique.

7. La première question ne devrait pas retenir longuement votre attention. Contrairement à ce que soutiennent les requérants au principal, le paragraphe 3 de l'article 7 ne s'applique pas seulement aux hypothèses de « vente, location, transmission par héritage d'une exploitation » prévues au paragraphe 1 du même article, mais également à celles du paragraphe 2, à savoir la substitution d'acheteur, et ce sans qu'il y ait lieu de distinguer si cette substitution est intervenue à l'initiative de l'acheteur, par cession, fusion ou concentration par exemple, ou à

celle du producteur qui, au terme d'un contrat le liant à une laiterie, décide de changer d'acheteur.

8. Deux arguments de texte tout d'abord.

9. Le 31 mai 1984, en même temps qu'il introduisait par le règlement (CEE) n° 856/84 dans le règlement (CEE) n° 804/68 l'article 5 quater instituant le prélèvement supplémentaire et prévoyant les formules A et B, le Conseil incluait, dans le règlement n° 857/84 pris pour l'application de ce prélèvement, la première version de l'article 7. Ce texte comportait deux paragraphes, eux aussi consacrés, respectivement, le premier aux « cas de vente, location ou transmission par héritage d'une exploitation », le second à celui de l'acheteur qui, « dans le cadre de la formule B ..., se substitue en tout ou en partie à un ou à plusieurs acheteurs ». Ces deux paragraphes étaient suivis non pas d'un paragraphe 3, mais d'un dernier *alinéa* ainsi libellé: « Les États membres peuvent prévoir qu'une partie des quantités en cause soit ajoutée à la réserve visée à l'article 5. » On ne saurait valablement soutenir que cette dernière disposition ne s'appliquait pas à l'hypothèse prévue au paragraphe 2.

10. L'article 7 a été modifié par le règlement n° 590/85. Le sixième considérant de ce règlement justifie cette modification par la prise en compte de la situation de certains locataires dont le bail arrive à expiration et de certains producteurs dont la situation se trouve affectée par le transfert de tout ou partie de leur exploitation aux autorités publiques ou pour cause d'utilité publique. Il n'est pas question ici d'exclure le cas de substitution d'acheteurs du champ d'application de l'adaptation des quotas au profit de la réserve nationale.

11. Au surplus, comme l'observent tant le gouvernement luxembourgeois que la Commission, l'applicabilité du paragraphe 3 de l'article 7 aux cas prévus par le paragraphe 2 est expressément mentionnée par l'article 6 du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984[3], qui 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 producteur d'un acheteur à un autre* »[4].

12. Aussi bien en avez-vous déjà tiré des enseignements dans votre jurisprudence. La Commission cite fort pertinemment, à cet égard, votre arrêt du 25 novembre 1986, Klensch[5], qui rappelle que

« l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 857/84, en liaison avec l'article 6, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 ..., dispose que, dans le cadre de la formule B, la quantité de référence de l'acheteur est adaptée, entre autres, pour tenir compte des cas de passage de

3 — JO L 132, p. 11. Les dispositions de ce règlement, sur ce point, ont été intégralement reprises par le règlement (CEE) n° 1546/88, du 3 juin 1988 (JO L 139, p. 12).

4 — Souligné par nous.

5 — 201/85 et 202/85, Rec. p. 3477.

producteurs d'un acheteur à un autre, sous réserve de la faculté des États membres de prévoir qu'une partie des quantités en cause soit ajoutée à la réserve visée à l'article 5 du règlement n° 857/84 (réserve nationale) »[6].

13. La seconde question posée par le Conseil d'État luxembourgeois soulève un problème plus délicat. Il convient, en effet, de savoir si elle doit s'analyser comme tendant uniquement à l'interprétation des normes communautaires qu'elle énonce ou également à l'appréciation de la validité de l'article 7, paragraphe 3, eu égard à ces normes, en tant qu'il permettrait l'affectation définitive à la réserve nationale d'une partie des quotas concernés.

14. Le caractère irréversible de cette affectation s'inscrit dans la logique de l'article 7, paragraphe 3, tel qu'il vient d'être interprété. La réserve nationale est conçue pour assouplir la rigidité du système des quotas laitiers, en vue de pouvoir prendre en compte la situation de certaines catégories particulières de producteurs. Imagine-t-on que ces derniers, par exemple les jeunes agriculteurs installés après le 31 décembre 1980[7], puissent se voir retirer les quantités de référence spécifiques prélevées en leur faveur sur la réserve nationale, à la seule fin de voir rétablir les quotas initiaux des agriculteurs concernés? Certes non, car ce serait, contrairement à la ratio legis, compromettre la viabilité de leur exploitation. Aussi bien, comme l'observe le gouvernement luxembourgeois, les règlements communautaires ne prévoient aucune limitation dans le temps du transfert à la réserve nationale d'une partie de la quantité de référence.

15. En ce sens donc, la seconde question tend à voir apprécier la validité de l'article 7, paragraphe 3. Pour le surplus, s'agissant du seuil de 10 % retenu par la réglementation luxembourgeoise, elle doit s'analyser comme une question d'interprétation des normes et principes énoncés. Examinons successivement ces deux points.

16. Écartons d'emblée, quant à la validité de l'article 7, précité, la référence à l'article 110 du traité. Comme le fait observer à juste titre le gouvernement luxembourgeois, ce texte n'a aucune pertinence en la matière puisqu'il est relatif à la politique commerciale commune à l'égard des pays tiers. Or, les requérants au principal indiquent eux-mêmes que l'intégralité du lait qu'ils produisent est transformée et commercialisée en Allemagne.

17. L'article 39 est invoqué en tant qu'il vise à assurer un niveau de vie équitable aux producteurs agricoles. On ne saurait cependant l'interpréter comme tendant à perpétuer certaines situations existantes au détriment d'une politique agricole dynamique. Personne n'oblige les producteurs à changer d'acheteurs. S'ils le font, c'est qu'ils en escomptent un profit qui peut fonder, au regard des objectifs poursuivis par la politique agricole commune et au large pouvoir d'appréciation reconnu aux institutions communautaires en ce domaine[8], leur solidarité à l'égard d'autres producteurs dont la situation appelle un soutien. A très juste titre, la Commission fait observer que les dispositions de l'article 7, paragraphe 3, poursuivent un objectif de redistribution en faveur des producteurs prioritaires. Au demeurant, ces derniers sont également concernés par l'article 39, paragraphe 1,

6 — Point 19.

7 — Article 3, paragraphe 2, du règlement n° 857/84.

8 — Arrêt du 11 mars 1987, Rau/Commission, point 14 (279/84, 280/84, 285/84 et 286/84, Rec. p. 1069); arrêt du 21 mars 1991, SAFA, point 16 (C-359/89, Rec. p. I-1677).

sous b), du traité CEE. Dès lors, cette disposition, qui ne saurait être interprétée comme faisant obstacle au caractère définitif de l'aménagement critiqué des quantités de référence, n'affecte pas la validité de l'article 7 du règlement n° 857/84.

18. Pour les mêmes raisons, cette validité ne paraît pas davantage entachée par le principe invoqué du libre choix du partenaire économique. Un tel principe, ainsi formulé, ne figure pas dans votre jurisprudence [9]. Sans doute n'est-il qu'un des avatars du principe de libre exercice des activités économiques ou professionnelles, lequel fait partie des principes généraux du droit communautaire [10]. En effet, si le choix de tel ou tel opérateur économique n'est pas entamé par l'article 7, paragraphe 3, du règlement n° 857/84, en revanche, la liberté même de changer de contractant, laquelle participe des conditions nécessaires à une libre activité économique, s'en trouve restreinte. Une telle restriction paraît cependant pouvoir être justifiée.

19. Observons, en effet, que vous avez déjà, dans votre arrêt Schräder, jugé que

« tant le droit de propriété que le libre exercice des activités professionnelles ... n'apparaissent ... pas comme des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété et au libre exercice d'une activité professionnelle, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis » [11].

20. Or, comme nous venons de le souligner, la possibilité d'attribuer à la réserve nationale une partie de la quantité de référence précédente, et ce à titre définitif, tend à corriger les conséquences néfastes qu'une application rigide du système des quotas laitiers ne manquerait pas de produire à l'égard de certaines catégories de producteurs de lait, lesquels peuvent invoquer, eux aussi, le bénéfice tant de l'article 39 du traité CEE que du principe de libre exercice de l'activité économique. Une telle possibilité n'apparaît pas comme une « intervention démesurée et intolérable » portant atteinte « à la substance même des droits ainsi garantis ». Dans un arrêt Eridania [12], où était critiquée, au regard du même principe, l'institution de quotas de base pour le sucre, vous avez déclaré que

« une entreprise ne saurait invoquer un droit acquis au maintien d'un avantage, résultant pour elle de la mise en place de l'organisation commune des marchés, et dont elle a joui à un moment donné. Dans ces conditions, la réduction d'un tel avantage ne

9 — Même s'il est sous-jacent à bien des affaires concernant l'article 86 du traité CEE; voir, par exemple, arrêt du 13 février 1979, Hoffman-La Roche/Commission, point 80 (85/76, Rec. p. 461).

10 — Arrêt du 13 décembre 1979, Hauer, point 32 (44/79, Rec. p. 3727); arrêt du 11 juillet 1989, Schräder, point 15 (265/87, Rec. p. 2237).

11 — Point 15.

12 — Arrêt du 27 septembre 1979 (230/78, Rec. p. 2749).

saurait être considérée comme une atteinte à ce droit fondamental » [13].

21. Si le principe même de l'attribution à la réserve nationale d'une partie de la quantité de référence antérieure semble ainsi exempt de toute critique, encore faut-il que cette réattribution partielle des quotas à l'intérieur de la quantité garantie de chacun des États membres et par le jeu de la réserve nationale ne compromette pas substantiellement, au-delà des nécessités d'une légitime solidarité par redistribution, le développement normal des unités de production laitière. C'est ici que se pose le problème de l'appréciation du seuil de 10 % qui résulte non de la réglementation communautaire, mais du texte national.

22. Une réglementation nationale, dans la fixation d'un tel seuil, doit, au premier chef, conformément aux prescriptions de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE et, plus généralement, en vertu du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux du droit communautaire, exclure toute discrimination entre producteurs [14]. Elle doit, de plus, respecter le principe de proportionnalité.

23. Le premier point appelle peu de commentaires. Une réglementation interne telle celle de l'espèce, dès lors qu'elle s'applique à toute substitution d'acheteur, sans considération de l'identité des producteurs ou des laiteries concernés, et qu'elle est effectivement appliquée ainsi, ne paraît pas entraîner de discrimination entre producteurs.

24. Le second est sans doute plus délicat. On ne saurait exclure que la fixation d'un seuil important puisse sérieusement entraver le libre exercice de l'activité économique en cause. Il appartient donc au législateur national, lorsqu'il décide de mettre en œuvre la possibilité qui lui est offerte par l'article 7 du règlement n° 857/84, de respecter tant le principe précité que ceux qui se déduisent des articles 39 et 40, paragraphe 3, du traité CEE [15]. Les restrictions apportées à ces principes doivent dès lors ne pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour assurer les objectifs poursuivis.

25. La vérification de ce que l'institution d'un seuil de 10 % est conforme au principe de proportionnalité ressortit à la compétence du juge national. Il convient, en effet, d'examiner la structure du marché en cause. Si ce dernier est caractérisé par une concurrence très sévère entre différentes laiteries, il ne faudrait pas que les avantages qu'un producteur de lait pourrait retirer d'une substitution d'acheteurs soient gravement compromis par l'attribution d'une partie importante de son quota à la réserve nationale. Le juge national, à même de pouvoir mener cette analyse économique, devra prendre en considération le nombre de laiteries présentes sur le marché, y compris celles qui sont établies dans d'autres États membres, le degré de concurrence sur ce marché et, surtout, confronter l'importance de l'aménagement des quantités de référence imposé par la législation nationale aux avantages qu'une substitution d'acheteurs procurerait à un producteur afin de vérifier si le pourcentage retenu n'affecte pas sensiblement les conditions de la concurrence entre les différentes laiteries. Il devra également examiner si l'attribution d'une partie de la

13 — Point 22.

14 — Arrêts du 19 octobre 1977, Ruckdeschel (117/76 et 16/77, Rec. p. 1753), et Moulins de Pont-à-Mousson (124/76 et 20/77, Rec. p. 1795).

15 — Arrêt du 11 juillet 1989, Cornée, point 14 (196/88, 197/88 et 198/88, Rec. p. 2309); arrêt du 25 novembre 1986, Klensch, précité, point 10; arrêt du 13 juillet 1989, Wachauf, point 19 (5/88, Rec. p. 2609).

quantité de référence à la réserve nationale s'applique à *chaque* substitution d'acheteurs, comme cela paraît être le cas dans la réglementation luxembourgeoise, ou si une seule substitution durant une période déterminée donne lieu à pareille attribution.

26. Compte tenu de ces observations, nous vous proposons de dire pour droit:

« 1) L'article 7, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil, doit être interprété, en liaison avec l'article 6 du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission alors en vigueur, en ce sens qu'il est applicable en cas de substitution d'un acheteur à un autre, y compris lorsque cette substitution résulte de l'initiative des producteurs, et bien que l'adaptation des quantités de référence qui en résulte soit définitive.

2) L'examen de la disposition précitée n'a révélé aucun élément de nature à remettre en cause sa validité.

3) Il revient au juge national de rechercher si, en faisant application des prérogatives reconnues aux États membres par l'article 7, paragraphe 3, précité, une réglementation nationale respecte le principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CEE et le principe de proportionnalité; il lui appartient, sur ce dernier point, de prendre en considération le nombre d'acheteurs présents sur le marché en cause, y compris ceux établis dans d'autres États membres, la concurrence instaurée entre eux, de confronter l'avantage pour le producteur de recourir à une substitution d'acheteurs à l'inconvénient consécutif à l'aménagement de la quantité de référence, d'avoir égard, enfin, au fait que cet aménagement s'applique ou non aux substitutions successives d'acheteurs quelle que soit la durée de la période au cours de laquelle elles peuvent intervenir. »