CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CLAUS GULMANN

présentées le 20 avril 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les questions préjudicielles déférées à la Cour dans la présente espèce par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, s'inscrivent dans le contexte du régime de quotas laitiers que la Communauté a introduit en 1984 par les règlements du Conseil n° 856/84 et 857/84 [1].

Le régime de quotas laitiers et ses conséquences à l'expiration du bail rural

2. Il n'y a pas lieu de décrire ce régime en détails. Il est bien connu de la Cour en raison des nombreuses procédures qu'il a suscitées.

Le but du régime est de maîtriser la croissance de la production laitière et de permettre une évolution structurelle tenant compte des conditions spécifiques de production nationales et régionales. Le point central de ce régime réside dans la fixation directe ou indirecte de quotas (dits « quantités de référence ») pour la production laitière de chaque exploitation et l'obligation de payer un « prélèvement supplémentaire » en cas de dépassement des quotas laitiers. Les quotas sont fixés sur la base de la production réelle pour une année de référence déterminée.

Ce régime comporte une atteinte substantielle à la liberté d'action appartenant dans l'idéal aux agriculteurs et il s'y attache bien des intérêts économiques importants. Si une exploitation ne reçoit pas de quota laitier, elle ne peut pas être utilisée en vue d'une production laitière rentable. L'agriculteur qui souhaite s'établir en tant que producteur laitier doit acquérir une exploitation à laquelle est attaché un quota laitier.

3. Il n'est pas étonnant que le régime ait suscité des problèmes dans les relations entre preneurs à bail et bailleurs d'exploitations agricoles. La Cour a déjà été amenée à se prononcer sur de telles questions dans

* Langue originale: le danois.
1 — JO L 90, pp. 10 et 13.

plusieurs affaires [2]. La Cour s'est notamment prononcée sur la question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure, on pouvait déduire du droit communautaire l'obligation du bailleur, en liaison avec la fin du contrat de bail, de donner au preneur à bail une compensation économique lorsque le quota laitier attaché à la propriété a été accordé au fermier et passe au propriétaire foncier à l'expiration du bail.

4. L'un des principes importants du régime est que le quota laitier suit la terre. Ainsi, à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 857/84, il est disposé qu'« en cas de vente, location ou transmission par un 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 » et la Cour a établi que ce principe s'applique également dans les cas où un bail arrive à expiration [3]. Les premières règles, dans le règlement n° 857/84, ne contenaient par ailleurs pas de dispositions particulières pour les relations entre le preneur et le bailleur dans les situations où le bail venait à expiration.

En 1985, toutefois, lors d'une modification du règlement n° 857/84, un nouveau paragraphe 4 a été ajouté à l'article 7 qui dispose, en relation avec l'arrivée à expiration des baux ruraux, que « les Etats membres peuvent prévoir que tout ou partie de la quantité de référence correspondant à l'exploitation ou à la partie de l'exploitation qui est l'objet du bail soit mise à la disposition du preneur sortant, s'il entend continuer la production laitière ». Cette règle était motivée par le fait que l'application de l'article 7 plaçait dans certains cas le preneur sortant dans une situation économique et sociale difficile [4].

5. La pratique a montré que le régime spécial prévu à l'article 4, paragraphe 1 du règlement peut également avoir de l'importance pour les preneurs. Conformément à cette disposition, afin de mener à bien la restructuration de la production laitière, les Etats membres peuvent accorder une indemnité au producteur qui s'engage à abandonner définitivement la production laitière. Il ressort de l'article 4, paragraphe 2 que les quantités de référence ainsi libérées sont, en tant que de besoin, ajoutées à la réserve nationale pour être distribuées à d'autres producteurs dans certains cas particuliers. Point n'est besoin d'une explication plus détaillée pour comprendre que le fermier dont le bail vient à expiration pourra avoir intérêt à demander une indemnité pour renonciation définitive à la production laitière. Là encore on comprendra sans plus ample explication que les intérêts du bailleur doivent également être

2 — Les arrêts importants pour la présente espèce sont d'abord et avant tout celui du 13.7.1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609) et celui du 6.12.1991, Posthumus (C-121/90, Rec. I, p. 5833), qui seront évoqués ci-après. Les autres arrêts en ce qui concerne les relations preneur à bail/bailleur sont ceux du 15.1.1991, Ballmann (C-341/89, Rec. I, p. 25), du 10.1.1992, Kühn (C-177/90, Rec. I, p. 35) et du 9.7.1992, Maier (C-236/90, non encore publié au Recueil). Voir également les conclusions présentées par l'avocat général M. Lenz dans Herbrink, C-98/91, (la Cour n'a pas encore rendu son arrêt en l'espèce).

3 — Point 13 de l'arrêt du 13.7.1989, Wachauf, voir la note 2.

4 — Voir le sixième considérant du règlement CEE n° 590/85, du Conseil, du 26.2.1985 (JO L 68, p. 1) rectifié (JO L 81, p. 4).

préservés dans une telle situation. Les règlements pertinents ne comportent aucune disposition précise quant à la façon dont ce conflit d'intérêt doit être résolu. De même qu'il appartient aux Etats membres de décider librement s'il convient d'introduire ou non un système d'indemnisation, c'est à eux qu'il incombe de fixer des règles sur les modalités selon lesquelles le système doit être mis en oeuvre, le cas échéant.

6. Cet exposé suffit à montrer que les règles communautaires pertinentes ne comportent pas d'obligation expressément imposée aux Etats membres de protéger les intérêts économiques des fermiers en liaison avec les quotas laitiers, lorsque le bail rural vient à expiration. Bien sûr, la règle spécifique de l'article 7, paragraphe 4, vise expressément la solution des problèmes du fermier, mais elle n'oblige pas les Etats membres à mettre en oeuvre un système que, d'ailleurs, son champ d'application limité prive d'intérêt dans toutes les situations où le fermier met fin au contrat de bail sans souhaiter simultanément continuer la production laitière sur une autre exploitation. Le système spécial d'indemnité prévu à l'article 4, paragraphe 1 est, de même, facultatif pour les Etats membres et leur laisse par ailleurs le soin de fixer, le cas échéant, les dispositions d'application.

En revanche, il est à notre avis clair que les règles communautaires n'empêchent pas les Etats membres d'adopter des dispositions ayant pour but de protéger les intérêts économiques du fermier compte tenu du fait que, lorsque le bail rural vient à expiration, les quotas laitiers restent attachés à l'exploitation quittée par le fermier.

7. La question centrale dans la présente espèce est de savoir si l'on peut implicitement déduire des règlements communautaires pertinents ou des principes de protection des droits fondamentaux applicables en droit communautaire, que les Etats membres ont une obligation de protéger les intérêts économiques des fermiers et, le cas échéant, dans quelle mesure et dans quelles conditions.

Le contexte en fait de l'affaire et la législation nationale

8. Le requérant au principal, M. Dennis Bostock, a pris à bail en 1962 une ferme qui avait été prise à bail avant lui par son père et son grand père paternel. En 1962, la ferme avait un cheptel de quarante vaches. Au cours des années, M. Bostock a développé de manière importante, aussi bien l'équipement que le cheptel et, lorsque le bail est arrivé à expiration, le cheptel était de soixante-quatre vaches. Lors de l'introduction du régime de quotas laitiers, il a obtenu un quota correspondant à la production pendant l'année de référence. En 1984, il a décidé, surtout pour des raisons de santé, de rendre la ferme au propriétaire foncier. Cette rétrocession a été effectuée à la date d'expiration fixée au 25 mars 1985 et, conformément aux règles applicables, il a été procédé à un arrêté de comptes entre les parties. D'après les renseignements donnés, aucune compensation n'a été demandée ni accordée pour le quota laitier.

M. Bostock avait envisagé cette question, mais ses conseillers et lui avaient estimé que ni le droit communautaire, ni le droit national ne fournissait la base permettant de prétendre à une telle compensation. Selon l'évaluation faite de la situation par M. Bostock, il ne lui était pas possible de se prévaloir du système d'indemnisation pour cessation définitive de la production du lait qui avait été introduit au Royaume-Uni en même temps que le régime de quotas laitiers. Le système d'indemnisation supposait des demandes qui devaient être présentées pendant des périodes déterminées assez courtes et il était assorti de conditions que M. Bostock ne pouvait remplir. Parmi ces conditions figurait notamment l'exigence de l'accord du bailleur qu'il estimait impossible à obtenir. Il était également exclu que M. Bostock fasse usage de la possibilité de reprendre les quotas laitiers visée à l'article 7, paragraphe 4, et ce pour de bonnes raisons: non seulement il souhaitait abandonner l'agriculture, mais en outre l'article 7, paragraphe 4, n'avait pas été mis en application au Royaume-Uni.

9. Or, cet état du droit a été jugé insatisfaisant. C'est pourquoi l'Agriculture Act 1986 a fixé des règles permettant aux fermiers d'obtenir des propriétaires fonciers une indemnisation pour le quota laitier au moment de l'expiration du bail. Ce système est entré en vigueur en septembre 1986 et comportait en ses sections 13 et 14, en liaison avec les annexes 1 et 2, des dispositions détaillées relatives au calcul de l'indemnité. Les principes à la base de ce système sont les suivants: le droit à indemnisation dépend de la condition que le fermier sortant ait obtenu un quota laitier au cours de la période du bail; l'indemnité est calculée selon une formule standard sur la base d'une répartition théorique entre le fermier et le propriétaire foncier; en cas d'impossibilité de se mettre d'accord, chaque partie peut demander que le litige soit réglé par arbitrage. Au cours de la procédure, il a été indiqué que ce système constitue une base capable d'assurer une protection raisonnable des intérêts économiques des fermiers.

La loi n'a toutefois pas été dotée d'effet rétroactif et les fermiers dont le bail était arrivé à expiration entre l'entrée en vigueur du système de quotas laitiers en avril 1984 et celle des nouvelles règles en septembre 1986, ne pouvaient s'en prévaloir. Ainsi, M. Bostock n'était pas couvert par le système d'indemnisation.

10. Ce n'est qu'après l'arrêt de la Cour du 13 juillet 1989 dans l'affaire Wachauf, que M. Bostock s'est rendu compte qu'il serait éventuellement possible de faire valoir une demande d'indemnisation sur la base du droit communautaire. M. Bostock a particulièrement insisté sur les déclarations de la Cour au point 19 de l'arrêt:

— « une réglementation communautaire qui aurait pour effet de priver sans compensation le preneur à bail, à l'expiration du bail, des fruits de son travail et des investissements effectués par lui dans l'exploitation affermée serait incompatible avec

les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire », et

— « ces exigences liant également les Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre des réglementations communautaires, il s'ensuit que ceux-ci sont tenus, dans toute la mesure du possible, d'appliquer ces réglementations dans des conditions qui ne méconnaissent pas lesdites exigences. »

11. C'est dans ce contexte qu'en mai 1990, M. Bostock a saisi la High Court d'un recours contre le ministère de l'Agriculture en concluant à ce que le gouvernement britannique soit contraint d'introduire un système d'indemnisation raisonnable pour les preneurs à bail ayant rétrocédé l'exploitation entre avril 1984 et septembre 1986. Il soulignait qu'il était possible d'aboutir à cette solution en étendant les dispositions d'indemnisation de l'Agriculture Act 1986 à ces preneurs à bail, ou subsidiairement, en introduisant d'autres mesures appropriées [5].

12. La High Court a saisi la Cour de deux questions préjudicielles.

La première question

13. La première question [6] se fonde sur la situation de fait de M. Bostock, c'est-à-dire des circonstances où le quota laitier a été attribué au cours du bail et où le quota est passé sans indemnisation au propriétaire foncier lors de la résiliation du bail, en même temps qu'elle souligne que le preneur à bail n'avait pas été en mesure d'utiliser les systèmes visés à l'article 4, paragraphe 1 et à l'article 7, paragraphe 4 du règlement 857/84. Il y est demandé si, dans ces circonstances, on peut déduire du droit communautaire une obligation, pour les Etats membres, d'adopter un système d'indemnisation correspondant à celui institué par l'Agriculture Act 1986, applicable aux fermiers dont le bail est arrivé à expiration entre avril 1984,

5 — La High Court a précisé que soixante autres fermiers, dans la même situation que M. Bostock, ont engagé une procédure contre leur propriétaire foncier en vue d'obtenir une indemnisation correspondant à celle qui découle de l'Agriculture Act 1986. Ces procédures ont été suspendues dans l'attente de la réponse de la Cour aux questions qui lui ont été déférées dans la présente espèce.

6 — Cette question a la teneur suivante:
« Les règlements (CEE) n[os] 804/68 et 857/84 du Conseil, le règlement (CEE n° 1371/84 de la Commission et/ou les principes généraux de droit communautaire doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils imposent à un Etat membre l'obligation d'adopter, pour la période allant d'avril 1984 (lorsque le système des quantités de référence est entré en vigueur) à septembre 1986 (lors de l'entrée en vigueur au Royaume-Uni des dispositions relatives à l'indemnisation dans l'Agriculture Act 1986), des mesures similaires à celles adoptées au Royaume-Uni par l'Agriculture Act 1986 en ce qui concerne la période débutant en septembre 1986 et qui autorisent un fermier à recevoir une indemnité du propriétaire foncier dans les circonstances suivantes:
(i) une quantité de référence a été accordée au fermier en ce qui concerne l'exploitation, en application desdits règlements
(ii) le fermier a renoncé à son bail avec le propriétaire au cours de la période en question
(iii) lors de la dénonciation du bail, la quantité de référence est passée au propriétaire, en même temps que l'exploitation
(iv) la situation ne relevait pas de l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil et, en toute hypothèse, l'Etat membre concerné n'avait pas exercé le pouvoir qui lui était conféré par cette disposition de mettre tout ou partie de la quantité de référence à la disposition du fermier dont le bail a expiré ('preneur sortant')
(v) l'Etat membre concerné a mis en oeuvre un 'régime de sortie' en application de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 857/84, mais le fermier devait obligatoirement obtenir l'autorisation du propriétaire pour bénéficier du régime, les demandes de participation au régime n'étaient pas acceptées à l'époque où le fermier a renoncé au bail et le régime était limité quant aux fonds disponibles pour l'indemnisation des preneurs sortants? »

lorsque le système des quantités de référence est entré en vigueur, et septembre 1986, lors de l'entrée en vigueur de l'Agriculture Act 1986. Il y est demandé plus précisément si l'on peut déduire une telle obligation des règlements communautaires pertinents et/ou des principes généraux du droit applicables en droit communautaire.

14. M. Bostock fait valoir en particulier qu'il découle du droit communautaire que les principes fondamentaux lient les Etats membres, que ces principes comportent l'interdiction de discrimination et l'inviolabilité du droit de la propriété, que des règles prévoyant une indemnité pour les quotas laitiers sont couvertes par le droit communautaire et que les Etats membres sont donc tenus de respecter ces principes lorsqu'ils édictent des règles nationales relatives à l'indemnisation des fermiers. Selon M. Bostock, il découle de l'article 5 du traité CEE que les Etats membres sont tenus d'assurer la pleine application du droit communautaire et que cette obligation incombe aussi bien aux organes administratifs qu'aux juridictions nationales. D'après M. Bostock, il découle également du droit communautaire que le législateur est tenu de modifier une loi nationale que la Cour a déclarée incompatible avec le traité.

15. Il convient de constater à titre liminaire qu'une réponse affirmative à la question déférée ne peut être déduite des dispositions des règlements concrètement visés dans la question. Il s'agit du règlement n° 856/84 du Conseil qui, en modifiant le règlement n° 804/68, relatif à l'organisation commune des marchés pour le lait et les produits laitiers, a introduit la disposition qui sert de base au régime des quotas laitiers, du règlement du Conseil n° 857/84 qui contient les règles qui fondent ce régime et du règlement n° 1371/84 de la Commission, qui comporte les dispositions d'application du règlement n° 857/84. On ne peut trouver dans ces règlements des éléments permettant de constater une obligation, pour les Etats membres, d'instituer une protection des intérêts économiques du fermier lorsque le bail rural vient à expiration. Comme nous l'avons dit, certaines dispositions du règlement n° 857/84 peuvent, le cas échéant, impliquer une protection des intérêts économiques du fermier, mais il s'agit de dispositions que les Etats membres peuvent instituer sans être tenus de le faire. S'il est permis de déduire du système du règlement un quelconque élément pertinent pour la réponse à la question dont est saisie la Cour, c'est, à notre avis, au contraire, qu'il appartient à chaque Etat membre de décider s'il convient de protéger les intérêts économiques des fermiers et, le cas échéant, dans quelle mesure.

16. Il convient dans ce contexte de mentionner que le règlement n° 857/84 du Conseil a été supprimé et remplacé par le règlement n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers [7]. Ce règlement modifie dans une certaine mesure ceux des principes du règlement n° 857/84 qui présentent une importance pour une affaire telle que la présente.

7 — JO L 405, p. 1.

Le principe selon lequel les quotas laitiers suivent la terre en cas de changement du propriétaire ou de l'utilisateur est repris à l'article 7, paragraphe 1 du règlement. Or, cette disposition est complétée par une nouvelle règle à l'article 7, paragraphe 2 qui a la teneur suivante:

« En l'absence d'accord entre les parties, dans le cas de baux ruraux arrivant à expiration sans reconduction possible à des conditions analogues, ou dans des situations qui comportent des effets juridiques comparables, les quantités de référence disponibles sur les exploitations concernées sont transférées en tout ou en partie au producteur qui les reprennent, selon les dispositions arrêtées ou à arrêter par les Etats membres, en tenant compte des intérêts légitimes des parties ».

Une obligation analogue de tenir compte des « intérêts légitimes des parties » est inscrite à l'article 8 du règlement, qui fixe des règles correspondant à celles qui figuraient à l'article 4 du règlement n° 857/84.

Lors de l'audience, la Commission a déclaré que ces nouvelles dispositions devaient être considérées à la lumière de l'arrêt Wachauf.

Il n'y a pas lieu, dans la présente affaire, de se prononcer sur les effets juridiques des nouvelles dispositions. Il doit suffire de constater qu'on peut vraisemblablement déduire du nouveau règlement une obligation, bien sûr quelque peu vague, pour les Etats membres, dans une situation telle que la présente, de fixer des règles qui comportent une prise en compte des intérêts légitimes des parties, dont ceux des fermiers.

A notre avis, les nouvelles dispositions ne peuvent servir d'élément d'interprétation décisif pour résoudre la question déterminante dans la présente espèce, à savoir si l'on peut déduire des principes de protection des droits fondamentaux applicables en droit communautaire, une obligation positive des Etats membres de protéger les intérêts économiques des fermiers en liaison avec l'expiration du bail rural. A nos yeux, une telle obligation résulte à présent expressément d'un règlement adopté par le Conseil, mais on ne saurait en déduire qu'il est exclu que cette obligation ait déjà été en vigueur antérieurement sur la base des principes généraux du droit communautaire visant à la protection des droits fondamentaux. Les nouvelles dispositions peuvent indiquer que le Conseil a estimé qu'il était nécessaire d'imposer expressément une telle obligation aux Etats membres, mais il se peut aussi qu'elles indiquent seulement que le Conseil a jugé opportun de constater expressément cette obligation, même si elle pouvait déjà découler des principes généraux du droit communautaire.

17. Avant de passer à la question de savoir si, lorsqu'un bail arrive à expiration, il est possible, sur la base des droits fondamentaux protégés en droit communautaire, de déduire des obligations incombant aux Etats membres, il nous semble approprié, d'abord, de

commenter l'arrêt de la Cour dans l'affaire Wachauf et, ensuite, de parler brièvement du contenu matériel de l'obligation de protéger les intérêts des fermiers, qui peut se déduire des droits fondamentaux applicables en droit communautaire.

L'affaire Wachauf

18. Dans l'affaire Wachauf, les questions préjudicielles avaient été déférées à la Cour par une juridiction allemande. M. Wachauf avait géré une exploitation agricole en tant que fermier. Le propriétaire foncier avait résilié le contrat d'affermage. En liaison avec cet événement, M. Wachauf demandait une indemnisation pour l'abandon définitif de la production laitière conformément aux règles applicables à cet égard en Allemagne. L'administration a rejeté sa demande car le propriétaire foncier refusait de donner son accord, accord qui était l'une des conditions fixées par la réglementation allemande pour admettre la demande. Le juge de renvoi s'est fondé sur le fait que, lors du commencement du bail, la propriété du bailleur n'était pas équipée en vue de la production laitière et que c'était M. Wachauf qui, pendant la durée du bail, avait créé les bases d'une production laitière sur cette exploitation. Le juge allemand se demandait dans quelle mesure les règles communautaires pertinentes, aux termes desquelles le quota laitier passait au bailleur (le quota laitier suit la terre), étaient applicables dans de telles circonstances. La Cour a répondu à la question préjudicielle en déclarant que les règles générales du règlement étaient applicables également dans une situation telle que celle de M. Wachauf. Toutefois, le juge allemand avait souligné dans l'ordonnance de renvoi qu'un tel résultat était déraisonnable lorsque le bailleur n'avait jamais produit de lait, ni participé à la mise en place d'une exploitation de production de lait, puisque, dans un tel cas, le fermier serait privé des fruits de son travail sans aucune compensation, ce qui serait contraire à la constitution allemande.

La Cour s'est prononcée sur cette thèse en renvoyant à titre liminaire, aux points 17 et 18 de l'arrêt, à sa jurisprudence constante, selon laquelle les droit fondamentaux font partie des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect, et en exposant brièvement le contenu des droit fondamentaux pertinents dans ce contexte. Elle poursuit au point 19 en établissant qu'« une réglementation communautaire qui aurait pour effet de priver sans compensation le preneur à bail, à l'expiration du bail, des fruits de son travail et des investissements effectués par lui dans l'exploitation affermée serait incompatible avec les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux » et que « ces exigences [lient] également les Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre des réglementations communautaires... ». Elle expose ensuite, aux points 20 et 21, le contenu des dispositions de l'article 7, paragraphe 4 et de l'article 4, paragraphe 1 du règlement n° 857/84 et déclare au point 22 « que la réglementation communautaire en cause laisse aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation suffisamment large pour leur permettre d'appliquer cette réglementation dans un sens conforme aux exigences découlant de la protection des droits fondamentaux, soit en donnant au preneur à bail la possibilité de conserver tout ou

partie de la quantité de référence s'il entend continuer sa production laitière, soit en l'indemnisant lorsqu'il s'engage à abandonner définitivement cette production. » Elle constate ensuite au point 23: « l'argument tiré d'une contradiction entre la réglementation en cause et les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire doit, dès lors, être écartée ».

19. Il est clair qu'il existe des différences importantes entre l'affaire Wachauf et la présente espèce. L'affaire Wachauf concernait l'application de règles régissant l'indemnisation en liaison avec une renonciation définitive à la production laitière. Dans la présente espèce, M. Bostock a omis a priori de demander une telle indemnisation car, à juste titre d'après ce que nous savons, il estimait que toute possibilité de se prévaloir du système britannique de sortie du régime de quotas était exclue. Dans l'affaire Wachauf, il s'agissait d'un bail dénoncé par le propriétaire foncier, alors que dans l'affaire Bostock, c'est M. Bostock qui avait résilié le bail. Dans l'affaire Wachauf, le preneur à bail avait introduit lui-même la production laitière sur l'exploitation, alors que M. Bostock s'était borné à augmenter la production laitière qui était déjà pratiquée dans l'exploitation au commencement du bail.

Ces différences signifient à première vue que la nécessité de protéger concrètement les intérêts de M. Wachauf était plus grande que celle de protéger les intérêts de M. Bostock.

Toutefois, on ne saurait donner à ces différences une importance décisive pour répondre à la question déférée dans la présente affaire. Il s'agit de savoir s'il est possible de déduire des principes généraux du droit communautaire une obligation, pour les Etats membres, d'adopter des règles de protection des intérêts économiques des preneurs à bail correspondant à celles de l'Agriculture Act 1986, et il ne semble pas que l'Agriculture Act 1986 confère une importance décisive aux différences qui existent entre la situation de M. Wachauf et celle de M. Bostock.

20. La prémisse essentielle de cette question est incontestablement ce que la Cour a dit dans l'arrêt Wachauf au point 19, c'est-à-dire qu'on peut déduire des droits fondamentaux applicables en droit communautaire une obligation de protéger les intérêts économiques des preneurs à bail, et que cette obligation vaut également pour les Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre des réglementations communautaires.

Le contenu matériel des droits fondamentaux constatés dans l'affaire Wachauf

21. Il résulte de l'arrêt Wachauf que les principes applicables en droit communautaire pour la protection des droits fondamentaux impliquent qu'un preneur à bail reçoive une indemnisation lorsque, lors de l'expiration du bail, il est privé « des fruits de son travail et des investissements effectués par lui dans l'exploitation affermée ».

22. Il convient de mentionner que, dans le cadre de cette affaire, la Commission et le gouvernement britannique avaient fait valoir qu'un quota laitier n'est rien d'autre qu'un mécanisme de régulation du marché qui ne saurait être considéré comme un bien incorporel, engendrant des droits de propriété.

Dans ses conclusions, l'avocat général M. Jacobs a commenté ainsi ce point de vue: « selon nous, cela peut éventuellement correspondre à l'intention de la législation communautaire, mais non à la réalité économique. Si on envisage la nature du quota du point de vue du producteur, il est manifeste qu'il représente en fait une forme d'autorisation de produire une certaine quantité d'un bien (lait), à un prix plus ou moins garanti, sans encourir une sanction (le prélèvement supplémentaire). Dans un marché qui a été véritablement figé par l'introduction des quotas, pareille 'autorisation' acquiert nécessairement une valeur économique. Cette valeur se traduit essentiellement par un accroissement de la valeur locative et de la valeur financière des exploitations productrices de lait. » (point 25).

L'avocat général M. Jacobs venait de faire la constatation suivante: « ... il nous paraît manifeste que le principe du respect de la propriété privée doit toujours être observé dans la mise en oeuvre de la législation sur les quotas ... Cette analyse nous paraît applicable au bien incorporel que constitue le quota laitier, qui peut à bon droit être considéré comme ayant une valeur économique autonome et, dans la ligne de cette analyse, nous dirions qu'il peut certainement exister des situations dans lesquelles le fait que le preneur perde définitivement l'utilisation et la valeur du quota, à l'expiration du bail, peut être considéré comme une mesure d'expropriation. » (point 24).

Il est permis de supposer que, dans son arrêt Wachauf, la Cour s'est fondée, au moins dans une certaine mesure, sur la même analyse que celle qui ressort des conclusions de l'avocat général M. Jacobs.

Il faut toutefois également constater que la Cour s'est bornée à établir un principe général dont il n'est pas possible, à notre avis, de déduire, sans plus, les conditions précises déterminant les cas où l'indemnisation est due et les principes applicables au calcul de l'indemnisation.

Cela correspond d'ailleurs à certaines déclarations des conclusions de l'avocat général M. Jacobs telles que, par exemple: « Si l'analyse qui précède est exacte, le fait qu'un Etat membre n'assure aucune indemnisation *pourrait* donc, dans certains cas, constituer une violation du principe de respect de la propriété. » (point 27, souligné par nous) et telles que par ailleurs: « C'est naturellement à la juridiction nationale qu'il appartient, dans le cas d'espèce considéré, de déterminer si, et dans quelle mesure, il y a lieu de tenir compte des intérêts du preneur à bail sur le quota. Selon nous, la Cour n'a pas lieu d'essayer de préciser, dans le cadre de la présente affaire, les types de circonstances que les juridictions nationales devront prendre en considération. » (point 30).

23. Comme, dans la présente espèce, il s'agit de savoir s'il résulte des droits fondamentaux du droit communautaire que les Etats membres sont tenus d'adopter des règles correspondant à l'Agriculture Act 1986, il n'y a pas lieu non plus ici d'étudier plus en détail le contenu matériel du droit fondamental énoncé par la Cour. En effet, on peut considérer comme acquis que l'Agriculture Act 1986 confère aux fermiers une protection qui répond aux exigences découlant du droit fondamental constaté par la Cour.

On n'a pas non plus, dans la présente espèce, mis en doute la légalité, au regard du droit communautaire, des règles concrètement adoptées. Le doute porte uniquement sur la question de savoir s'il aurait fallu adopter également des règles correspondant à celles de 1986 pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de ces dernières.

24. Il convient cependant de faire deux remarques en ce qui concerne le contenu matériel du droit fondamental qui peut présenter une certaine pertinence pour le cas où la Cour estimerait qu'il résulte du droit communautaire que les Etats membres ont une obligation générale d'adopter des règles protégeant les intérêts économiques des preneurs à bail.

En premier lieu, on ne peut laisser aux administrations et juridictions nationales le soin de déterminer le contenu matériel de ce droit fondamental. Il est possible et vraisemblable qu'elles bénéficient d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne le détail des règles destinées à protéger les intérêts des preneurs à bail, mais c'est en dernière instance la Cour qui doit fixer les limites de cette marge d'appréciation — ce qui n'est pas une tâche des plus faciles.

25. En second lieu, il convient de mentionner, pour être complet, qu'on ne peut que donner raison au gouvernement britannique lorsqu'il déclare qu'il est exclu de donner au droit fondamental constaté par la Cour un contenu tel qu'il obligerait à adopter une réglementation correspondant précisément à celle qui a été introduite au Royaume-Uni. Les Etats membres ont pu mettre en place également, le cas échéant, une protection suffisante des intérêts économiques des preneurs à bail, en adoptant des règles dont on ne saurait dire au sens strict qu'elles correspondent à celle de l'Agriculture Act 1986.

A notre avis, ce n'est toutefois pas déterminant dans le contexte de la présente affaire. Une réponse affirmative à la question déférée pourrait en effet éventuellement être fondée sur le fait qu'en toute hypothèse l'Agriculture Act 1986 satisfait de manière suffisante à l'obligation alléguée de protéger les droits fondamentaux conformément au droit communautaire et qu'il doit donc résulter de l'interdiction de discrimination à l'encontre des producteurs communautaires, inscrite à l'article 40 du traité, que l'Agriculture Act 1986 doit également s'appliquer aux agriculteurs qui n'ont pas pu se prévaloir directement des dispositions de cette loi, du fait de la date d'entrée en vigueur de cette dernière.

Les droits fondamentaux applicables en droit communautaire lient-ils les Etats membres dans une situation telle que celle en cause ici?

26. La question décisive est donc de savoir si la prémisse à la base de cette argumentation — c'est-à-dire que le droit communautaire impose aux Etats membres l'obligation de protéger les intérêts des preneurs à bail — est correcte.

27. Comme nous l'avons dit, M. Bostock estime que cette prémisse peut déjà être déduite de l'arrêt Wachauf où il est établi que les droits fondamentaux consacrés par le droit communautaire lient « également les Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre des réglementations communautaires ». Le gouvernement britannique fait valoir qu'on ne saurait déduire une telle obligation générale des Etats membres et il mentionne à cet égard que la seule interprétation permise de l'arrêt Wachauf est qu'une obligation s'impose aux Etats membres lorsque ces derniers mettent en oeuvre des réglementations communautaires qui sont concrètement prévues dans les règlements communautaires. Pour autant que nous l'ayons comprise, la Commission estime que le droit communautaire ne comporte pas d'obligation générale pour les Etats membres de protéger les droits fondamentaux des preneurs à bail, mais qu'en revanche cette obligation survient lorsque les Etats membres adoptent des règles dont le but ou l'effet peut être de protéger les intérêts économiques des preneurs à bail.

28. Dans ses conclusions dans l'affaire Wachauf, l'avocat général M. Jacobs a indiqué qu'on peut déduire du droit communautaire une obligation pour les Etats membres de protéger les intérêts des preneurs à bail, également lorsque les Etats membres n'ont pas fait usage des possibilités de fixer des règles telles que celles prévues à l'article 4, paragraphe 1 et à l'article 7, paragraphe 4 du règlement n° 857/84. Il a ainsi proposé à la Cour de répondre à la question qui lui était posée en disant notamment pour droit que: « le principe du respect du droit de propriété garanti par l'ordre juridique communautaire exige que les Etats membres veille à ce que le propriétaire verse une indemnisation financière au preneur à bail, qui perd le droit d'utiliser le quota à l'expiration du bail dont son exploitation fait l'objet, si, compte tenu de la situation particulière dudit preneur à bail, le fait de ne pas prévoir une indemnisation conduit à une violation du principe du respect de la propriété. » (point 31, n° 4) [8].

29. A notre avis, l'arrêt de la Cour dans l'affaire Wachauf ne peut être considéré comme confirmant qu'il découle des droits fondamentaux consacrés en droit communautaire une obligation, pour les Etats membres, d'introduire une protection générale des intérêts économiques des preneurs à bail en relation avec les quotas laitiers. Comme on l'a dit, la Cour a constaté que les dispositions communautaires en cause laissent aux autorités nationales la marge nécessaire pour tenir compte des principes de protection des droits fondamentaux lorsqu'elles appliquent

8 — Il a réitéré cette opinion dans ses conclusions dans l'affaire Posthumus, citée dans la note 2 (voir spécialement les points 19 à 22).

le droit communautaire, c'est-à-dire, soit en donnant au preneur à bail la possibilité de conserver tout ou partie du quota laitier s'il entend continuer la production laitière, soit en l'indemnisant s'il s'engage à abandonner définitivement cette production et qu'il n'y a donc pas d'incompatibilité entre ces règles communautaires et l'exigence de protection des droits fondamentaux dans le système du droit communautaire. Le fait que la Cour a déclaré que ces droits fondamentaux applicables en droit communautaire lient « les Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre des réglementations communautaires » constituait l'une des prémisses nécessaires pour aboutir à ce résultat et il convient vraisemblablement de le comprendre dans le seul sens que l'obligation énoncée s'applique lorsque les Etats membres sont expressément habilités par le droit communautaire à adopter de telles règles [9].

30. D'un autre côté, il ne serait pas correct de partir de l'idée que, dans son arrêt Wachauf, la Cour s'est prononcée sur la question soulevée dans la présente affaire.

Il convient de répondre à cette question sur la base de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne les effets juridiques, dans les Etats membres, des droits fondamentaux protégés par le droit communautaire.

Il peut être utile de rappeler à titre liminaire que, dans son arrêt du 18 juin 1991, ERT, C-260/89 [10], la Cour a établi:

— d'abord que « les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect » et

— en second lieu que, « à cet effet, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré (voir notamment, arrêt du 14 mai 1974, Nold, point 13, 4/73, Rec. p. 491). La convention européenne des droits de l'homme revêt, à cet égard, une signification particulière (voir, notamment, arrêt du 15 mai 1986, Johnston, point 18, 222/84, Rec. p. 1651). Il en découle que, comme la Cour l'a affirmé dans l'arrêt du 13 juillet 1989, Wachauf, point 19 (5/88, Rec. p. 2609), ne saurait être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec le respect des droits de l'homme ainsi reconnus et garantis. » (point 41).

9 — Dans l'affaire Posthumus (voir note 2), l'arrêt de la Cour peut être l'expression de l'opinion qu'il n'y a pas d'obligation générale pour les Etats membres de protéger les intérêts économiques des preneurs à bail sur la base du droit communautaire. Cette affaire concernait un litige entre les fermiers d'une exploitation agricole et l'acheteur d'une partie réduite de cette exploitation, et la question déférée portait spécifiquement sur la calcul du montant du quota laitier dont l'acheteur demandait à bénéficier. En se référant à l'arrêt Wachauf, le tribunal de renvoi avait mentionné que le fait de transférer à l'acheteur un équivalent proportionnel du quota laitier pouvait porter atteinte aux droits des fermiers. Comme nous l'avons dit, l'avocat général M. Jacobs a fait valoir qu'il appartient aux ordres juridiques nationaux de protéger les droits des preneurs à bail à cet égard. La Cour a omis de se prononcer sur cette question et a tranché l'affaire en interprétant les dispositions pertinentes du règlement qui fixaient les critères de répartition des quotas laitiers.

10 — Rec. I, p. 2925.

Il convient de même de rappeler que la Cour a d'abord et avant tout eu l'occasion de constater des droits fondamentaux en tant que partie intégrante du droit communautaire en vue de garantir que ces droits fondamentaux soient respectés par les institutions communautaires dans l'exercice des compétences que leur confèrent les traités. La Cour qui, aux termes de l'article 164 du traité « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du ... traité » doit forcément assurer que les droits fondamentaux soient respectés par les institutions de la Communauté. Il est particulièrement important à cet égard que les droits fondamentaux consacrés par le droit communautaire trouvent leur fondement, non seulement dans « des instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré », mais également dans « des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres ».

31. Selon une jurisprudence constante de la Cour, les droits fondamentaux consacrés en droit communautaire ne peuvent être utilisés pour vérifier la légalité des lois nationales qui ne relèvent pas du droit communautaire. Ainsi, dans l'arrêt ERT, la Cour a établi: « Selon sa jurisprudence (voir les arrêts du 11 juillet 1985, Cinéthèque, point 26, 60/84 et 61/84, Rec. p. 2605 et du 30 septembre 1987, Demirel, point 28, 12/86, Rec. p. 3719), la Cour ne peut apprécier, au regard de la convention européenne des droits de l'homme, une réglementation nationale qui ne se situe pas dans le cadre du droit communautaire. » (point 42). La Cour l'a répété au point 31 de son arrêt du 4 octobre 1991, dans l'affaire C-159/90, Grogan [11].

11 — Rec. I, p. 4685.

La Cour a constaté que la législation des Etats membres peut être appréciée sur la base des principes généraux applicables en droit communautaire au moins dans deux situations: d'abord dans les cas où les lois nationales mettent en oeuvre des réglementations communautaires (point 19 de l'arrêt Wachauf), et en second lieu, mais plus indirectement, dans les cas où une disposition du traité qui fait exception au principe de la libre circulation est invoquée par un Etat membre pour justifier une restriction à la liberté de circulation qui résulte de la législation de cet Etat. L'importance moins directe des droits fondamentaux existant en droit communautaire pour ce dernier groupe de cas résulte du fait que la Cour utilise les droits fondamentaux pour procéder à une interprétation plus stricte ou plus large des exceptions au principe de libre circulation prévues par le traité [12].

32. La question décisive dans la présente espèce est de savoir si des règles telles que

12 — Au point 43 de l'arrêt ERT, la Cour a ainsi énoncé: « lorsqu'un Etat membre invoque les dispositions combinées des articles 56 et 66 pour justifier une réglementation qui est de nature à entraver l'exercice de la libre prestation des services, cette justification, prévue par le droit communautaire, doit être interprétée à la lumière des principes généraux du droit et notamment des droits fondamentaux. »
Dans son arrêt du 25.11.1986, Klensch, 201 et 202/85 (Rec. p. 3503), la Cour a établi que l'interdiction de discrimination inscrite 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 que « cette disposition vise toutes les mesures relatives à l'organisation commune des marchés agricoles, indépendamment de l'autorité qui les établit. Par conséquent, elle lie également les Etats membres lorsque ceux-ci mettent en oeuvre cette organisation » (points 8 et 9).
Dans ses conclusions Konstantinidis, C-168/91 (non encore publié au recueil), l'avocat général M. Jacobs a exprimé l'avis qu'un salarié ou un travailleur indépendant qui se prévaut des articles 48, 52 et 59 du traité pour exercer un emploi dans un autre Etat membre « a droit ... à l'assurance que, où qu'il se rende pour gagner sa vie dans la Communauté européenne, il sera traité selon à un code commun de valeurs fondamentales, en particulier celles inscrites dans la convention européenne des droits de l'homme. » (point 46). Dans son arrêt du 30.03.1993, la Cour a omis de se prononcer sur ce point de vue qui, à notre avis, va trop loin.

celles adoptées dans le cadre de l'Agriculture Act 1986 sont si étroitement liées au droit communautaire qu'elles « se situent dans le cadre du droit communautaire ». Cette question est importante du point de vue des principes car elle est décisive pour la répartition des compétences entre la Cour et les juges nationaux en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux et c'est également une question difficile. Elle se situe dans un domaine où la Cour doit entrer avec prudence. Une question similaire peut se poser dans les contextes les plus divers et il importe que la Cour développe sa jurisprudence à la lumière des affaires qui lui sont déférées.

33. Dans la présente espèce, il est important que le législateur communautaire n'ait pas décidé, lors de la création du régime de quotas laitiers en 1984, qu'une obligation générale de protéger les intérêts économiques des preneurs à bail dans le cadre des quotas laitiers s'impose aux Etats membres.

C'est à juste titre que, dans sa plaidoirie, la Commission a dit qu'une marge d'appréciation a été expressément accordée aux Etats membres et que la législation communautaire est, pour l'essentiel, muette en ce qui concerne les intérêts respectifs des bailleurs et des preneurs à bail, de telle sorte que c'est au droit national qu'il incombe de réaliser l'équilibre entre ces intérêts conformément aux traditions nationales de chaque Etat membre.

Il y a de bonnes raisons de laisser cette tâche aux systèmes juridiques des Etats membres. Il ne nous semble ni nécessaire, ni correct d'établir qu'en ce domaine les Etats membres doivent respecter les droits fondamentaux applicables en droit communautaire.

Le fait qu'un problème juridique se soit posé à la suite de l'adoption de règles communautaires n'implique pas à lui seul, à notre avis, que la solution donnée au problème par les autorités nationales doit nécessairement respecter les droits fondamentaux applicables en droit communautaire. De tels problèmes peuvent et doivent d'abord être résolus dans le cadre des systèmes juridiques nationaux, conformément aux solutions données dans les Etats membres à des problèmes correspondants, engendrés par les législations nationales.

Dans une situation telle que celle qui nous occupe, le plus normal est d'accorder aux sujets de droit une protection de leurs droits dans le contexte de chaque système juridique national. Il n'y a pas de raison d'estimer que les systèmes juridiques des Etats membres ne peuvent s'acquitter de cette tâche d'une manière satisfaisante. Il n'est pas sans importance dans ce contexte que les Etats membres de la Communauté soient tous des Etats dont le système juridique repose sur le principe de l'Etat de droit et qui sont tenus de respecter les droits fondamentaux consacrés dans la convention européenne des droits de l'homme.

A cet égard, il est également important que les droits fondamentaux applicables en droit communautaire soient fondés sur les traditions constitutionnelles communes des Etats membres — justement car ils doivent servir de base pour apprécier la légalité des règles du droit communautaire qui doivent s'appliquer de manière uniforme dans tous les Etats membres — et que ce fondement des principes fondamentaux applicables en droit communautaire peut les rendre moins aptes à être utilisés dans les cas où il s'agit uniquement de les utiliser pour apprécier la légalité de règles adoptées dans les différents Etats membres.

34. De surcroît, à notre avis, on ne saurait justifier un résultat opposé par la nécessité de garantir une application uniforme et effective des règles communautaires pertinentes relatives au régime des quotas laitiers. Dans ce domaine, le législateur communautaire a laissé aux Etats membres, dans une assez large mesure, le soin de mettre en oeuvre les règlements conformément aux données spécifiques à l'Etat concerné et, dans les limites fixées par les règlements communautaires, des solutions assez différentes ont été choisies dans les divers Etats membres.

35. Comme nous l'avons dit, la Commission estime qu'il n'est pas possible de déduire des règlements communautaires ou des principes fondamentaux applicables en droit communautaire une obligation positive, pour les Etats membres, de fixer des règles protégeant les intérêts économiques des preneurs à bail à l'occasion de l'expiration du bail. En revanche, la Commission fait valoir qu'il en va autrement lorsque les Etats fixent des règles dont le but et l'effet sont précisément d'assurer une telle protection. Lorsque les Etats membres fixent de telles règles, ils doivent, selon la Commission, respecter les droits fondamentaux consacrés par le droit communautaire. C'est un point de vue compréhensible. A notre avis, il ne résiste toutefois pas à l'examen. Il n'est pas vraiment décisif d'opposer à ce point de vue de la Commission qu'il peut paraître peu logique qu'un Etat membre qui ne fixe absolument aucune règle pour protéger les intérêts économiques des preneurs à bail n'enfreint pas, ce faisant, les droits fondamentaux applicables en droit communautaire, alors qu'un Etat membre qui, lui, cherche à doter sa législation de certaines règles de protection, doit totalement respecter ces droits fondamentaux. En revanche, le point de vue de la Commission ne saurait en aucun cas avoir d'autre portée que de permettre de motiver une exigence en ce sens que les règles adoptées concrètement doivent avoir un contenu conforme aux droits fondamentaux applicables en droit communautaire. Or, il est incontesté à cet égard que les règles adoptées au Royaume-Uni en 1986 avaient un contenu qui respectait les exigences du droit communautaire en matière de protection de l'effort de travail fourni par les fermiers, etc. Le litige ne porte pas sur la teneur des règles, mais sur leur application dans le temps. Le seul grief fait aux autorités britanniques est de ne pas avoir adopté de telles règles de protection dès le début du régime de quotas laitiers. Il ne nous paraît pas possible de soutenir que le droit communautaire n'oblige en rien à le faire les Etats membres qui n'ont pas du tout fixé de telles règles, alors que les Etats membres qui ont adopté tardivement les règles demandées seraient tenus, au regard du droit communautaire, de faire entrer en vigueur ces dispositions dès l'introduction du système de quota laitier.

36. Pour résumer, nous estimons donc qu'on ne peut déduire, ni des règlements communautaires pertinents, ni des droits fondamentaux applicables en droit communautaire, une obligation, pour les Etats membres, de protéger les intérêts économiques des preneurs à bail en cas d'expiration du bail, en ce qui concerne les quotas laitiers qui leur ont été attribués. Cette protection doit être assurée dans le système juridique de chaque Etat membre, conformément aux règles de droit constitutionnel applicables dans ces Etats.

37. On a fait valoir en l'espèce — notamment la Commission — qu'il convient de se demander si l'interdiction de discrimination inscrite à l'article 40, paragraphe 3 du traité CEE, ainsi que le principe d'égalité applicable en droit communautaire impliquent que les preneurs à bail dont le bail est venu à expiration entre avril 1984 et septembre 1986, peuvent se prévaloir des règles de l'Agriculture Act de 1986. A notre avis, il convient de répondre de manière négative. Comme nous venons de le constater, l'Agriculture Act 1986 n'a pas été adopté pour satisfaire à une obligation de droit communautaire de protéger les intérêts économiques des preneurs à bail et, *considéré isolément*, le principe d'égalité de traitement applicable en droit communautaire ne peut avoir pour conséquence une obligation, pour les législateurs nationaux, d'appliquer les dispositions qui protègent les preneurs à bail à partir d'une date déterminée. Dans la présente espèce, le législateur national a omis de donner effet rétroactif à la loi et, ce faisant, il a agi conformément au principe de sécurité juridique qui exige qu'une loi ne soit dotée d'effet rétroactif qu'à titre exceptionnel, et seulement lorsque l'objectif de la loi rend une telle solution nécessaire et qu'il est dûment tenu compte de la confiance légitime de ceux qui ont agi en se fiant aux règles existantes. Il est difficile d'imaginer des circonstances où le principe d'égalité de traitement est enfreint parce que le législateur n'a pas doté des règles d'effet rétroactif et, à notre avis, de telles circonstances n'apparaissent en tout cas pas dans une situation telle que celle qui nous occupe.

Ainsi, le principe d'égalité de traitement n'affecte en rien le résultat exposé ci-dessus.

La deuxième question

38. La deuxième question déférée par la High Court a la teneur suivante:

« En l'absence de mesures nationales de la nature de celles visées dans la question a), les règlements n° 804/68, 857/84 et 1371/84 et/ou les principes généraux du droit communautaire doivent-ils être interprétés comme attribuant à un fermier un droit dont il peut se prévaloir directement de demander dans les circonstances visées ci-dessus une indemnisation à son propriétaire? »

39. La réponse à cette question découle en fait de celle donnée à la première question. Il

est clair que les règlements communautaires pertinents ne comportent pas de disposition susceptible d'être invoquée en tant que fondement juridique d'une demande d'indemnisation présentée par les fermiers dans des recours contre les propriétaires fonciers, à la suite de la perte de quotas laitiers et, si les principes applicables en droit communautaire pour la protection des droits fondamentaux ne peuvent être invoqués en tant que créant des obligations pour les autorités des Etats membres, ils peuvent encore moins être invoqués en tant que créant des obligations dans des procédures entre fermiers et propriétaires fonciers. Il n'y a donc pas lieu de se prononcer sur la question, d'ailleurs importante et difficile du point de vue des principes, de savoir si les principes de protection des droits fondamentaux applicables en droit communautaire peuvent, le cas échéant, être invoqués en tant que créant des obligations dans des affaires entre particuliers et non pas seulement dans des affaires entre personnes privées et les autorités qui sont les destinataires principaux des droits fondamentaux.

Conclusion

40. Nous proposons donc à la Cour de répondre aux questions déférées par la High Court dans les termes suivants:

« —Il n'est pas possible de déduire des règlements n° 804/68 et 857/84 du Conseil, ni du règlement n° 1371/84 de la Commission, pas plus que des principes généraux du droit communautaire, une obligation pour les Etats membres d'adopter des mesures telles que celles adoptées par le Royaume-Uni dans le cadre de l'Agriculture Act 1986, en ce qui concerne le droit des preneurs à bail d'obtenir une indemnisation des bailleurs.

—Les règlements cités et les principes généraux du droit communautaire ne peuvent être interprétés en ce sens que les fermiers peuvent se prévaloir directement de ces règlements et principes en tant que fondement d'une demande d'indemnisation formée contre le propriétaire foncier. »