CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGIOS COSMAS

présentées le 15 juin 1995 *

1. La High Court of Justice, Queen's Bench Division, soumet à la Cour une série de questions préjudicielles relatives aux régimes des primes dans le secteur des viandes ovine et caprine, d'une part, et dans le secteur de la viande bovine d'autre part, dans leur version en vigueur après la réforme fondamentale opérée en 1992. Les questions posées concernent, plus spécialement, quelques dispositions desdits règlements qui visent à régler certains problèmes qui sont susceptibles d'être soulevés dans le cadre des relations contractuelles entre producteurs qui ne sont pas propriétaires de la totalité des terres sur lesquelles leur exploitation est installée et les propriétaires desdites terres.

I — Les dispositions communautaires

2. L'organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine est régie par le règlement (CEE) n° 3013/89, du Conseil, du 25 septembre 1989 [1]. Elle est fondée sur des mesures d'intervention qui peuvent être prises sous forme d'aide au stockage privé (voir l'article 6 du règlement précité) et, surtout, sur le versement de la prime prévue par l'article 5 dudit règlement. Le montant de cette prime, qui vise à compenser la perte de revenu subie par les producteurs au cours d'une campagne de commercialisation, est calculé par brebis ou par chèvre sur la base de la différence apparaissant éventuellement entre, d'une part, le « prix de base » qui est fixé par le Conseil pour chaque campagne de commercialisation, et, d'autre part, le prix moyen annuel du marché (voir l'article 5, précité, paragraphes 1 à 3 et paragraphe 5) et est payé au taux plein dans la limite de 1 000 animaux par producteur dans certaines zones défavorisées et dans la limite de 500 animaux par producteur dans les autres zones. Au-delà de ces limites, le paiement effectué aux bénéficiaires est limité à 50 % de la prime [voir l'article 5, précité, paragraphe 7, dans sa version en vigueur avant sa modification, opérée par l'article 1er, point 1, du règlement (CE) n° 233/94 du Conseil, du 24 janvier 1994, JO L 30, p. 9].

3. L'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine est régie par le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968 [2]; elle comporte un régime d'intervention qui prévoit la possibilité, pour éviter ou maîtriser une baisse importante des prix, d'octroyer des aides au stockage privé, ou la réalisation d'achats par les organismes d'intervention (voir l'article 5, paragraphe 1, du règlement); elle comporte

* Langue originale: le grec.

1 — Règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine (JO L 289, p. 1)

2 — Règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24).

également un régime prévoyant, entre autres, le versement de primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes (ci-après la « prime aux vaches allaitantes »). Cette dernière prime, qui a été instaurée par le règlement (CEE) n° 1357/80 du Conseil, du 5 juin 1980 [3], consiste dans le paiement, pour chaque campagne de commercialisation, d'une somme déterminée pour chaque vache allaitante et vise l'encouragement de la production de viande bovine de bonne qualité par le maintien des vaches nécessaires à la reproduction.

4. En 1992, le régime des primes dans le secteur des viandes ovine et caprine a été modifié sur des points importants. Plus particulièrement, l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2069/92 du Conseil, du 30 juin 1992 [4], a inséré dans le règlement n° 3013/89 un article 5 bis qui:

— a établi une *limite individuelle par producteur* pour l'octroi de la prime par brebis ou chèvre visée à l'article 5 du règlement n° 3013/89 [5]. Ainsi, pour les campagnes de commercialisation 1993 et suivantes, cette prime sera versée dans la limite du nombre d'animaux pour lesquels elle a été versée au titre de la campagne 1991, multiplié par un coefficient déterminé (article 5 bis, paragraphes 1 et 5);

— a disposé que le droit à la prime *est rattaché aux producteurs* auxquels la prime a été octroyée au titre de la campagne 1991 [article 5 bis, paragraphe 4, sous a)];

— a prévu que, si un producteur vend ou transfère d'une autre façon son exploitation, il peut *transférer tous ses droits à la prime* à la personne à laquelle il cède son exploitation, tout en reconnaissant aux producteurs la possibilité de transférer (intégralement ou partiellement) leurs droits à la prime, *même s'ils ne transfèrent pas leur exploitation* [article 5 bis, paragraphe 4, sous b)].

5. En l'occurrence, c'est la disposition de l'article 5 bis, paragraphe 4, sous f), qui joue un rôle essentiel. Aux termes de cette disposition:

« La Commission arrête les modalités d'application du présent paragraphe conformément à la procédure prévue à l'article 30 et notamment celles permettant (...) aux États membres de résoudre les problèmes particuliers liés au transfert des droits à la prime par

3 — Règlement instaurant un régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (JO L 140, p. 1).

4 — Règlement modifiant le règlement n° 3013/89 portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine (JO L 215, p. 59).

5 — Comme cela ressort du troisième considérant du règlement n° 2069/92, l'instauration d'une limite individuelle a été dictée par la nécessité de mettre en œuvre des mesures plus sévères pour faire face aux conséquences graves pour l'équilibre des marchés de l'augmentation du nombre de brebis dans la Communauté, ayant pour effet une baisse sensible du prix.

les producteurs qui ne sont pas propriétaires des surfaces occupées par leurs exploitations. »

C'est sur le fondement, entre autres, de cette dernière disposition qu'a été adopté le règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission, du 10 décembre 1992 [6], dont l'article 13 dispose:

« Les États membres, si nécessaire, prennent les mesures transitoires appropriées en vue de trouver des solutions équitables à des problèmes qui pourraient surgir dans les relations contractuelles existantes lors de l'entrée en vigueur du présent règlement entre des producteurs qui ne sont pas propriétaires de l'ensemble des terrains qu'ils exploitent et les propriétaires de ces terrains en cas de transfert de droits à la prime ou en cas d'autres actions ayant le même effet. De telles mesures ne peuvent être prises que pour résoudre des difficultés liées à l'introduction d'un régime de droit à la prime rattaché au producteur et doivent en tout état de cause respecter les principes régissant ce lien. »

Enfin, l'article 15 de ce même règlement de la Commission dispose:

« Les États membres prennent toutes les autres mesures appropriées nécessaires pour assurer la bonne application du régime des limites individuelles. Ils en informent la Commission. »

6. Le règlement (CEE) n° 2066/92 du Conseil, du 30 juin 1992 [7], a introduit des modifications semblables, du point de vue de leur orientation et de leur portée, dans le régime des primes dans le secteur de la viande bovine. En particulier, l'article 1er, point 2, de ce dernier règlement a inséré dans le règlement n° 805/68 des articles 4d et 4e, qui:

— ont instauré une limite au droit à la prime à la vache allaitante par l'application d'un *plafond individuel*, qui est égal au nombre d'animaux pour lesquels une prime a été octroyée au titre d'une année de référence choisie par l'État membre (1990, 1991 ou 1992), diminué de façon que la

6 — Règlement n° 3567/92 de la Commission, du 10 décembre 1992, portant modalités d'application relatives aux limites individuelles, réserves nationales et transfert de droits prévus par le règlement n° 3013/89 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine (JO L 362, p. 41).

7 — Règlement modifiant le règlement (CEE) n° 805/68, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine et abrogeant le règlement (CEE) n° 468/87 établissant les règles générales du régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine ainsi que le règlement (CEE) n° 1357/80 instaurant un régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (JO L 215, p. 49).

réserve nationale exigée puisse être constituée (article 4d, paragraphe 2) [8];

— ont établi que le droit à la prime *est rattaché aux producteurs* auxquels la prime a été octroyée au titre de l'année de référence et qui ont également demandé la prime pour les années allant jusqu'à 1992 inclus (article 4d, paragraphe 4);

— ont prévu que, lorsqu'un producteur vend ou transfère d'une autre façon son exploitation, il peut *transférer tous ses droits à la prime* à la vache allaitante à celui qui reprend son exploitation. Il peut aussi transférer intégralement ou partiellement ses droits à d'autres producteurs *sans transférer son exploitation* (article 4e, paragraphe 1).

7. Enfin, la disposition de l'article 4e, paragraphe 5 (qui retiendra particulièrement notre attention ci-après), a établi que la Commission arrête les modalités d'application de cet article et que « ces modalités portent notamment sur les dispositions permettant aux États membres de résoudre les problèmes liés au transfert de droits à la prime par des producteurs qui ne sont pas propriétaires des surfaces occupées par leurs exploitations ».

C'est sur le fondement, entre autres, de cette dernière disposition qu'a été adopté le règlement n° 3886/92 de la Commission, du 23 décembre 1992 [9], dont l'article 39 est rédigé comme suit: « Les États membres, si nécessaire, prennent les mesures transitoires appropriées en vue de trouver des solutions équitables à des problèmes qui pourraient surgir dans les relations contractuelles existantes lors de l'entrée en vigueur du présent règlement entre des producteurs qui ne sont pas propriétaires de ces terrains en cas de transfert de droit à la prime ou en cas d'autres actions ayant le même effet. De telles mesures ne peuvent être prises que pour résoudre des difficultés liées à l'introduction d'un régime de droit à la prime rattaché au producteur et doivent en tout état de cause respecter les principes régissant ce lien. » [10] L'article 55 du même règlement dispose: « Les États membres prennent toutes les autres mesures appropriées nécessaires pour assurer la bonne application du présent règlement. Ils en informent la Commission. »

8 — Ainsi que cela ressort du préambule du règlement n° 2066/92, l'imposition d'une limite au droit à la prime pour les vaches allaitantes a été considérée comme utile pour que le maintien de la prime (qui est nécessaire eu égard aux développements observés sur le marché concerné, qui ont conduit à une diminution du prix d'intervention) ne se traduise pas par une augmentation de la production globale et n'aggrave pas davantage le déséquilibre structurel entre l'offre et la demande sur le marché communautaire (voir premier, deuxième, troisième et quatrième considérants du règlement).

9 — Règlement établissant modalités d' application relatives aux régimes de primes prévus par le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1244/82 et (CEE) n° 714/89 (JO L 391 du 31/12/92, p. 20).

10 — Il convient de relever que le texte grec de cette disposition diverge légèrement du texte anglais correspondant, qui est plus proche de la formulation de l'article 13 du règlement n° 3567/92.

8. En résumé, les modifications fondamentales apportées par les règlements n^{os} 2069/92 et 2066/92 consistent dans la limitation du droit des producteurs à certaines primes (prime par brebis ou par chèvre, prime à la vache allaitante) par l'instauration de limites individuelles correspondantes par producteur, dans le rattachement du droit à la prime à la personne du producteur et dans la reconnaissance du droit, pour les producteurs, de céder leurs droits aux primes précitées soit au titre du transfert de leur exploitation, soit même sans procéder à un tel transfert.

Néanmoins, les questions préjudicielles posées par la High Court of Justice ne concernent pas directement ces points essentiels de la réforme des régimes de primes. Elles s'articulent autour des dispositions des règlements précités du Conseil ainsi que des règlements n^{os} 3567/92 et 3886/92 qui portent sur un aspect particulier de la réforme: les effets de cette réforme sur les relations contractuelles existant entre, d'une part, les producteurs qui ne sont pas propriétaires des terres sur lesquels leurs exploitations sont installées et, d'autre part, les propriétaires de ces terres.

II — L'affaire au principal — Les questions préjudicielles

9. La juridiction de renvoi est relativement parcimonieuse dans l'énoncé de précisions quant à la portée exacte de la demande de protection juridictionnelle qui lui est soumise. Les éléments suivants, relatifs au cadre juridique et factuel du litige dont a été saisie la High Court of Justice, ressortent en tout cas de l'ensemble de l'ordonnance de renvoi, combinée aux observations déposées devant la Cour par la Country Landowners Association (demanderesse au principal).

10. Le texte législatif par lequel ont été prises les mesures considérées comme nécessaires aux fins de la mise en œuvre au Royaume-Uni des réformes, introduites en 1992, du régime communautaire des primes dans les secteurs des viandes ovine et bovine (« The Sheep Annual Premium and Suckler Cow Premium Regulations, 1993 » [11] — règlement de 1993 sur la prime annuelle à la brebis et la prime à la vache allaitante), n'a pas prévu un régime de compensation des pertes que les dispositions nouvelles étaient susceptibles d'engendrer pour les propriétaires des terres sur lesquelles les bénéficiaires des primes exercent leur activité sur le fondement d'un lien contractuel déterminé. Selon le ministère compétent, le Ministry of Agriculture, Fisheries and Food — ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, ci-après « le MAFF », l'instauration d'un tel régime ne pouvait être justifié sur la base des articles 13 du règlement n° 3567/92 de la Commission et 39 du règlement n° 3886/92 de la Commission, étant donné que ces deux dispositions concernent le règlement, par les États membres, des problèmes dus au *transfert* des droits à la prime par les producteurs qui ne sont pas propriétaires des biens immeubles occupés par leur exploitation alors que, toujours selon le MAFF, la perte subie par les propriétaires se

11 — SI n° 1626 de 1993.

manifeste du fait de l'*octroi* aux producteurs établis sur les surfaces appartenant aux propriétaires, des droits à la prime, qui sont désormais liés à la personne de ces producteurs.

11. La Country Landowners Association (qui, selon les observations qu'elle a déposées devant la Cour, constitue une association de propriétaires de terres agricoles visant la sauvegarde et la promotion de leurs intérêts légitimes, notamment par la sauvegarde du capital investi dans la propriété de terres agricoles et visant également à assurer la rentabilité de ces actifs), considérant que les dispositions précitées des règlements de la Commission ainsi que les dispositions des règlements du Conseil sur le fondement desquelles elles ont été adoptées imposent aux États membres l'*obligation* d'instituer un régime de compensation de la perte qui, indépendamment du *moment* auquel elle se déclare, est en tout cas subie par les propriétaires par le seul fait que le droit à la prime est *réputé transférable*, a formé un recours.

12. La High Court of Justice, Queen's Bench Division, a été saisie de ce recours et, par son ordonnance du 12 janvier 1994, elle a présenté à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 13 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission (JO 1992, L 362, p. 41) et/ou l'article 39 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission (JO 1992, L 391, p. 20) doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils n'habilitent et/ou n'obligent un État membre à instituer un mécanisme de compensation en faveur des propriétaires de terres agricoles que s'ils subissent un préjudice dû au fait que des droits à la prime ont été transférés de l'exploitation du propriétaire par le preneur-producteur?

2) L'article 13 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission et/ou l'article 39 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils habilitent et/ou obligent un État membre à instituer un mécanisme de compensation en faveur des propriétaires de terres agricoles dans des circonstances où il existe un problème particulier

i) lié au caractère transférable des droits à la prime

ii) ou surgissant lorsque ou après que des droits à la prime ont été transférés de l'exploitation du propriétaire par le preneur-producteur, situation ayant pour cause l'institution et l'octroi de quotas dans le chef des preneurs-producteurs, qui se traduisent par la création d'un actif dans le patrimoine de ceux-ci?

3) L'article 15 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission et/ou l'article 55 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils confèrent aux États membres des pouvoirs et/ou obligations distincts, en plus de ceux conférés par l'article 13 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission et/ou l'article 39 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission, d'instituer un régime de compensation en faveur des propriétaires?

4) L'article 5 bis, paragraphe 4, sous f), du règlement (CEE) n° 3013/89 du Conseil (JO 1989, L 289, p. 1), tel qu'inséré par le règlement (CEE) n° 2069/92 du Conseil (JO 1992, L 215, p. 59), et/ou l'article 4e, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil (JO 1968, L 148, p. 24), tel qu'inséré par le règlement (CEE) n° 2066/92 du Conseil (JO 1992, L 215, p. 49), affectent-ils l'interprétation et/ou la validité de l'article 13 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission et/ou de l'article 39 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission, et/ou de l'article 15 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission et/ou de l'article 55 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission?

5) Compte tenu des réponses qui seront données aux questions 1, 2, 3 et 4, quels sont les principes que les États membres doivent appliquer lorsqu'ils conçoivent un tel régime de compensation? »

III — Sur les première, deuxième et quatrième questions

13. Nous pensons qu'il est opportun de prendre en considération simultanément les première, deuxième et quatrième questions préjudicielles, étant donné que, pour y répondre, il est nécessaire d'examiner au préalable les problèmes suivants, qui sont étroitement liées entre eux:

a) quels sont exactement les « problèmes » auxquels se réfèrent les articles 13 du règlement n° 3567/92 et 39 du règlement n° 3886/92?

b) ces dispositions prescrivent-elles des solutions déterminées pour ces « problèmes »?

c) ces dispositions confèrent-elles une faculté ou imposent-elles des obligations aux États membres?

d) eu égard à la nécessité d'interpréter les dispositions litigieuses conformément aux dispositions constitutives de l'habilitation [l'article 5 bis, paragraphe 4, sous f), du règlement n° 3013/89 et l'article 4e, para-

graphe 5, du règlement n° 805/68] ainsi qu'aux principes généraux de rang supérieur du droit communautaire [12], le juge est-il tenu d'interpréter ces dispositions en ce sens qu'elles imposent aux États membres l'obligation d'arrêter des mesures d'un contenu déterminé?

14. La formulation des deux dispositions pertinentes, d'ailleurs à peu près identique, est, à notre avis, tout à fait claire: les problèmes auxquels elles se réfèrent sont ceux qui sont susceptibles de surgir, dans le cadre des relations contractuelles existant entre les producteurs qui ne sont pas propriétaires des surfaces sur lesquelles ils exercent leurs activités et les propriétaires de ces surfaces, en *cas de transfert* des droits à la prime.

15. Nous pensons que les conceptions du législateur communautaire sont les suivantes: 1) si, sur la base d'un lien contractuel déjà existant à la date de la mise en vigueur des dispositions précitées, un producteur exerce son activité sur une surface appartenant à une autre personne et transfère les droits à la prime à une tierce personne (laquelle exerce son activité sur une autre surface), soit par suite d'une vente (ou d'un transfert sous une autre forme) de son exploitation, soit indépendamment d'un tel transfert, ce transfert de droits, sans rendre impossible l'exercice, par le propriétaire ou par un autre producteur, de la même activité sur cette surface, la rend en tout cas moins intéressante; la rentabilité de l'exploitation dépendra, en effet, de toute façon, des fluctuations des prix du marché, sans que les pertes éventuelles soient couvertes ou diminuées par le versement de la prime; 2) pour cette raison, le transfert du droit à la prime est susceptible de diminuer la valeur du bien immeuble dont il est détaché ou d'entraîner la diminution des fermages que ce bien immeuble rapporte sur le fondement d'une relation contractuelle après le transfert du droit; 3) ces conséquences du transfert du droit à la prime, qui ne pouvaient pas être prévues au moment de la formation du lien contractuel entre le propriétaire du bien immeuble, dont le droit à la prime est à présent détaché, et le producteur qui le transfère, sont susceptibles de bouleverser, au détriment du propriétaire, les éléments sur la base desquels le lien précité avait été formé [13] ou de porter d'une autre façon préjudice à ses intérêts [14], au point qu'il faille envisager l'adoption de mesures propres à restaurer, dans la mesure du possible, l'équilibre des intérêts en cause.

16. La Country Landowners Association, partie demanderesse au principal (ci-après la

12 — S'agissant de l'interprétation des dispositions du droit dérivé en conformité avec les principes généraux du droit communautaire, voir, par exemple, les arrêts du 27 janvier 1994, Herbrink (C-98/91, Rec. p. I-223, point 9), du 19 mai 1993, Twijnstra (C-81/91, Rec. p. I-2455, point 24), et du 21 mars 1991, Rauh (C-314/89, Rec. p. I-1647, point 17).

13 — Il serait ainsi possible de formuler l'hypothèse selon laquelle si, lors de la conclusion du contrat, par exemple de bail, il était constant que le droit à la prime que le preneur acquerrait en exerçant son activité sur le bien loué serait lié à sa personne et, dès lors, serait ultérieurement détaché de ce bien, le propriétaire aurait cherché à fixer le loyer à un niveau qui reflète l'apport du bien, en tant que facteur de production, à la naissance du droit à la prime.

14 — Le transfert du droit à la prime par le producteur pourrait éventuellement (en raison, par exemple, de l'impossibilité objective d'utiliser la surface pour une activité autre que l'élevage d'ovins et de caprins ou de bovins) enlever au bien tout intérêt locatif.

« CLA »), allègue cependant (voir spécialement les points 3.5 et 3.6 des observations qu'elle a déposées devant la Cour) qu'il convient de considérer comme « problèmes », au sens des articles 13 du règlement n° 3567/92 et 39 du règlement n° 3886/92, les difficultés spécifiques liées au caractère intrinsèquement transférable, pour le producteur, du droit à la prime, lié à sa personne, quel que soit le moment auquel les pertes du propriétaire sont apparues.

17. Telle que nous la comprenons, la thèse de la CLA revient à considérer que les dispositions précitées concernent des problèmes engendrés par la reconnaissance du caractère intrinsèquement transférable des droits à la prime et par le rattachement même de ces droits à la personne du producteur, étant donné que le bouleversement du lien contractuel unissant le propriétaire et le producteur est dû uniquement à l'introduction de ces principes, qui renforcent considérablement la position du producteur dans le cadre du lien contractuel qui l'unit au propriétaire [15]. Par la deuxième question préjudicielle, dont la formulation n'est pas tout à fait claire, la juridiction de renvoi cherche, pensons-nous, à obtenir des éclaircissements sur la question de savoir si la thèse de la CLA que nous venons d'exposer correspond au sens précis des dispositions pertinentes.

18. A notre avis, l'interprétation soutenue par la CLA n'est étayée ni par les dispositions litigieuses des règlements n^{os} 3567/92 et 3886/92, ni par les considérants correspondants de ces règlements (voir le huitième considérant du règlement n° 3567/92 ainsi que le seizième considérant du règlement n° 3886/92). L'expression « problèmes (...) liés aux transferts des droits à la prime » conduit nécessairement à en conclure que c'est à l'*acte* de transfert [16] que ces problèmes sont liés, et non à la simple instauration de la disposition qui permet le transfert [17].

19. Sur ce point, il convient de signaler l'attitude adoptée par le gouvernement du Royaume-Uni: d'une part, dans les observations qu'il a déposées devant la Cour, il partage le point de vue selon lequel les dispositions à interpréter se réfèrent aux problèmes

15 — La thèse de la CLA, qui est comprise de façon similaire par la Commission (voir le point 6 de ses observations) permettrait, par exemple, de considérer comme un problème qui apparaît dans les relations contractuelles propriétaires-producteurs, au sens des dispositions interprétées, l'utilisation du caractère transférable du droit à la prime par les producteurs comme arme de négociation dans le cadre d'une discussion portant sur le renouvellement du contrat de bail qui le lie au propriétaire ou sur l'adaptation du loyer. La CLA souligne toutefois que, en tout cas, l'introduction d'une demande en paiement d'une indemnisation au propriétaire ne pourrait avoir lieu avant que le droit à la prime soit transféré et que le dommage se soit manifesté.

16 — Il convient à cet égard de relever tout spécialement la formulation de la première phrase de l'article 13 du règlement n° 3567/92, qui fait mention de problèmes en cas de transfert des droits à la prime ou en cas d'*autres actions* ayant le même effet.

17 — Il est vrai que la deuxième phrase de l'article 13 du règlement n° 3567/92 mentionne que lesdites mesures ne peuvent être prises par les États membres que pour « résoudre des difficultés *liées à l'introduction d'un régime de droits à la prime rattaché au producteur* » (termes que nous soulignons). Nous pensons que cette phrase, dont d'ailleurs l'utilité principale consiste à souligner le caractère transitoire des mesures prises, n'est pas de nature à remettre en cause l'interprétation qui nous paraît correcte, étant donné que, comme d'ailleurs la Commission l'observe à juste titre, dans la mesure où cette phrase débute par les mots « de telles mesures », elle renvoie directement à la première phrase de ce même article, qui lie clairement ces mesures aux problèmes qui surgissent *en cas de transfert des droits* à la prime.

qui surgissent en *cas de transfert* du droit à la prime (rappelant, en particulier, que lors des discussions dans le cadre du Conseil il avait insisté pour que celui-ci insère dans les règlements en élaboration des dispositions permettant aux États membres d'instituer des mécanismes d'indemnisation des propriétaires pour les pertes qu'ils subiraient en raison du transfert, par les producteurs bénéficiaires, des droits à la prime), et d'autre part, il souligne, dans les mêmes observations (voir, en particulier, les points 3.9 à 3.12), qu'il a à présent adopté le point de vue selon lequel, sous l'angle économique, le dommage du propriétaire de la surface occupée par l'exploitation du bénéficiaire de la prime (et en particulier celui qui consiste dans la diminution de la valeur locative du bien ou de sa valeur marchande) ne se produit pas par l'effet du transfert du droit mais uniquement par l'effet de l'octroi de ce droit au producteur ainsi que du rattachement de ce même droit à la personne de ce dernier.

20. Nous considérons que l'analyse économique sur la base de laquelle cette conception est formulée, ne saurait avoir une quelconque influence sur l'interprétation des dispositions en cause, dont le libellé (ainsi que d'ailleurs le reconnaît le gouvernement du Royaume-Uni) est clair, en ce sens que les « problèmes » qu'il conviendra éventuellement d'affronter visent ceux qui sont dus au transfert du droit à la prime. Cette analyse économique n'est pas non plus de nature à influencer la *validité* des dispositions précitées.

Selon une jurisprudence constante de la Cour [18], le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité lui attribuent et dès lors, dans ce domaine, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre peut affecter la légalité d'une telle mesure. Si l'on admet que l'objectif des dispositions litigieuses consiste à faciliter la transition vers le nouveau régime réglant les primes dans les secteurs des viandes ovine et bovine, dont la caractéristique essentielle est la reconnaissance du caractère transférable des droits concernés, qui sont liés à la personne du producteur, nous ne croyons pas que les observations formulées par le gouvernement du Royaume-Uni quant au fait générateur du dommage subi par les propriétaires suffisent à démontrer que l'identification, par le législateur communautaire, du transfert des droits précités comme cause des problèmes — auxquels il convient éventuellement d'apporter une réponse — surgis dans les relations contractuelles existant entre propriétaires et producteurs, rende les dispositions en cause manifestement inappropriées eu égard à l'objectif recherché.

21. Si les dispositions litigieuses déterminent clairement les conditions dans lesquelles surgissent les « problèmes » auxquels elles font référence et permettent de déduire la nature de ces problèmes, elles n'imposent en tout

18 — Voir, entre autres, les arrêts du 13 décembre 1994, SMW Winzersekt (C-306/93, Rec. p. I-5555, point 21), du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, points 89 et 90), du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 14), et du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, point 22).

cas aux États membres, quant à la nature des mesures qu'ils prennent pour y faire face, qu'une seule obligation: ces mesures doivent, de toute façon, revêtir un caractère transitoire [19]. Pour le reste, le législateur communautaire se borne à fournir des orientations tout à fait générales: il prévoit simplement que de telles mesures doivent être prises en vue de trouver des solutions équitables et (ce qui, de toute façon, allait de soi) qu'elles doivent respecter le principe fondamental du nouveau régime des primes dans les secteurs des viandes ovine et bovine, à savoir le rattachement du droit à la prime à la personne du producteur.

22. Dès lors, le législateur communautaire ne prévoit pas de mesures dotées d'un contenu concret mais, dans les limites larges qu'il trace, il laisse aux États membres le soin de déterminer la forme que prendront les mesures concernées. Il va de soi qu'une mesure de ce type peut consister à instaurer un système qui prévoira le versement aux propriétaires, en compensation de leurs pertes, d'une somme d'argent émanant de l'État, ou encore du producteur auquel le propriétaire concerné est lié par un lien contractuel. En revanche, il est tout aussi évident qu'un tel système ne saurait être considéré, comme le soutient la CLA, comme le *seul* système qui soit de nature à garantir que des solutions équitables soient apportées aux problèmes posés. Les dispositions communautaires n'excluent en aucune façon l'adoption, par les États membres, de dispositions qui, sans recourir au versement d'une somme d'argent, chercheraient à neutraliser, d'une autre façon, les effets négatifs, pour le propriétaire, du transfert des droits à la prime par le producteur qui occupe une terre agricole qui lui appartient [20].

23. Par conséquent, les dispositions à interpréter confèrent aux États membres une large marge d'appréciation quant au type et au contenu des mesures qui peuvent être

19 — Manifestement, le législateur communautaire considère que des dispositions en la matière qui revêtiraient un caractère définitif seraient susceptibles d'entraver l'efficacité de l'application du principe fondamental du système instauré, selon lequel le droit à la prime est lié à la personne du producteur. En outre, s'agissant des relations contractuelles qui ont été conclues après l'instauration du nouveau régime de primes, les parties contractent en ayant parfaitement connaissance des principes qui régissent ce régime et sont dès lors en mesure, en prévoyant les conséquences de leur application, d'adapter en conséquence les termes du contrat qu'elles concluent.

20 — Devant la juridiction nationale, le MAFF a soutenu qu'à défaut d'instaurer un « mécanisme de compensation », il avait mis en place d'autres mesures en vue de faire face aux problèmes qui surgissent par suite du transfert des droits à la prime.
Comme cela ressort du texte de l'ordonnance de renvoi, combiné à celui des observations déposées devant la Cour par le gouvernement britannique (voir le point 11 de ses observations), ces mesures comportent, entre autres: 1) la fixation au niveau maximal autorisé (15 %) de la partie des droits à la prime transférée indépendamment de l'exploitation qui est cédée sans compensation à la réserve nationale constituée dans chaque État membre afin de décourager le transfert des droits à la prime par les producteurs; 2) l'octroi, par priorité, de droits à la prime issus de la réserve nationale aux producteurs qui s'installent sur une surface quittée auparavant par un autre producteur (qui exerçait son activité sur cette surface sur le fondement d'un lien de droit déterminé et a détaché le droit à la prime lié à sa personne); 3) des mesures qui entravent le transfert de droits à la prime en dehors de certaines zones sensibles.
Nous croyons qu'il n'est pas possible de considérer que des mesures comportant des caractéristiques semblables à celles des dispositions qui viennent d'être évoquées remplissent la fonction spécifique des mesures auxquelles se réfèrent les dispositions pertinentes en l'espèce. En effet, indépendamment du fait qu'elles trouvent un fondement légal dans d'autres dispositions [voir l'article 5 bis, paragraphe 4, sous b), troisième alinéa, et sous c), premier tiret, et l'article 5 ter, paragraphe 2, sous e), du règlement n° 3013/89, l'article 4e, paragraphe 1, deuxième alinéa et paragraphe 2, sous a), ainsi que l'article 4f, paragraphe 2, sous e), du règlement n° 805/68], elles ne concernent pas, en tout cas, directement et de manière spécifique, les problèmes relatifs aux relations contractuelles existant, lors de l'introduction du nouveau régime de primes, entre propriétaires et producteurs, même si leur application peut éventuellement permettre d'atténuer l'étendue de ces problèmes.

prises pour faire face aux problèmes que ces dispositions évoquent. Nous ajouterons que, à notre avis, il ressort du libellé même de ces dispositions [21] qu'elles confèrent aux États membres le pouvoir *de prendre ou non de telles mesures* [22], après avoir fait entrer en ligne de compte les circonstances propres à chaque État membre et, le cas échéant, la forme spécifique que revêtent, dans cet État, les problèmes de transition vers le nouveau régime des primes.

24. Le contenu de la quatrième question préjudicielle conduit à se poser la question de savoir si les dispositions des articles 13 du règlement n° 3567/92 et 39 du règlement n° 3886/92, dans l'interprétation donnée ci-dessus, sont conformes aux dispositions d'habilitation dont elles dépendent. Nous ne pouvons répondre que par l'affirmative. En effet, tant la disposition de l'article 5 bis, paragraphe 4, sous f), du règlement n° 3013/89, ajoutée par le règlement n° 2069/92, que la disposition de l'article 4e, paragraphe 5, du règlement n° 805/68, ajoutée par le règlement n° 2066/92 du Conseil, habilitent la Commission à arrêter des dispositions *permettant* aux États membres de résoudre *les problèmes particuliers liés au transfert des droits à la prime*, sans imposer à la Commission l'obligation de prévoir l'adoption, par les États membres, de mesures d'un certain type et d'un certain contenu [23].

25. Les principes généraux du droit communautaire imposeraient-ils toutefois une conception différente en matière d'interprétation des dispositions d'habilitation précitées et, dès lors, des dispositions respectives des articles 13 du règlement n° 3567/92 et 39 du règlement n° 3886/92, qui ont été adoptées sur le fondement de ces dispositions d'habilitation? En d'autres termes, les principes généraux du droit précités imposeraient-ils au législateur communautaire d'obliger les États membres à adopter des mesures, et de surcroît des mesures ayant un contenu déterminé (l'instauration, par exemple, d'un système d'indemnisation des propriétaires lésés), pour faire face aux problèmes qui surgissent dans les relations contractuelles entre propriétaires et producteurs après l'instauration du nouveau régime de primes?

26. La question n'est posée directement ni par la juridiction de renvoi ni par la CLA. Néanmoins, il convient de l'examiner dans un souci d'exhaustivité.

21 — Voir l'article 13 du règlement n° 3567/92, selon lequel « Les États membres, *si nécessaire*, prennent les mesures transitoires appropriées (...) » et l'article 39 du règlement n° 3886/92, rédigé notamment de la manière suivante: « Les États membres, *si nécessaire*, prennent les mesures transitoires appropriées » (termes que nous soulignons). Nous pensons que le rectificatif à l'article 13 de la version anglaise du règlement n° 3567/92 (JO L 6, p. 16), selon lequel il convient de lire « Member States may, if necessary, take... » au lieu de « Member States, if necessary, shall take... » n'apporte aucun changement, dans la mesure où, de toute façon, les termes « if necessary » demeurent.

22 — Voir, s'agissant de l'attribution aux États membres, par le législateur communautaire, d'un pouvoir d'appréciation analogue aux fins de l'application de dispositions de droit communautaire en matière de politique agricole commune, les arrêts du 11 juillet 1989, Cornée e.a. (196/88, 197/88 et 198/88, Rec. p. 2309, et en particulier point 13), et du 12 juillet 1990, Spronk (C-16/89, Rec. p. I-3185, et en particulier points 11 et 12).

23 — S'agissant de la question (également soulevée dans le cadre de la quatrième question préjudicielle) de l'influence des dispositions des articles 5 bis, paragraphe 4, sous f), du règlement n° 3013/89, et 4e, paragraphe 5, du règlement n° 805/68 sur l'interprétation des articles 15 du règlement n° 3567/92 et 55 du règlement n° 3886/92, voir ci-après, au point 27.

En effet, on pourrait soutenir que le rattachement du droit à la prime à la personne du producteur ainsi que l'octroi à ce dernier du droit de détacher le droit à la prime de la terre agricole sur laquelle il est établi ou, du moins, l'acte de transfert, portant atteinte à un droit fondamental du maître du bien, c'est-à-dire au droit de propriété, consacré par l'ordre juridique communautaire [24], engendrent l'obligation, pour le législateur communautaire, d'imposer l'instauration, par les États membres, d'un mécanisme d'indemnisation.

27. Une telle conception ne saurait tenir. En effet, dans son arrêt du 24 mars 1994, Bostock [25], répondant à la question de savoir si, eu égard aux dispositions du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait qui entraînent, à l'expiration du contrat de bail, un transfert au bailleur de la quantité de référence (dont le dépassement implique le versement du prélèvement supplémentaire), l'exigence de protection du droit fondamental de propriété impose aux États membres une obligation d'instituer un régime d'indemnisation du preneur sortant par le bailleur, ou confère directement au preneur le droit d'intenter une action en ce sens contre le propriétaire, la Cour a considéré, renvoyant à l'arrêt Von Deetzen II [26], que « le droit de propriété garanti par l'ordre juridique communautaire ne comporte pas le droit à la commercialisation d'un avantage, tel que les quantités de référence allouées dans le cadre d'une organisation commune de marché, qui ne provient ni des biens propres ni de l'activité professionnelle de l'intéressé » (point 19).

Eu égard à ces considérations, le droit à la prime prévu dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans les secteurs de la viande ovine et de la viande bovine, qui constitue un avantage octroyé par les dispositions pertinentes de droit communautaire, ne saurait être considéré comme un élément du patrimoine du propriétaire du bien couvert par la protection du droit de propriété et, dès lors, ni le fait que le législateur communautaire ait rattaché ce droit à une autre personne (en l'occurrence, au producteur exerçant, sur la base d'un rapport contractuel déterminé, son activité sur le bien immeuble précité) et ait prévu la possibilité, pour ce dernier, de le transférer à un tiers, ni l'acte de transfert du droit ne sauraient être considérés comme une atteinte au droit de propriété au sens précédemment exposé [27], qui imposerait au législateur communautaire de prévoir l'instauration obligatoire, par les États membres, d'un mécanisme de compensation de cette atteinte au droit de propriété.

24 — Voir, à titre indicatif, dans la jurisprudence récente de la Cour, l'arrêt Allemagne/Commission (précité à la note 18), point 78.

25 — C-2/92, Rec. p. I-955.

26 — Arrêt de la Cour du 22 octobre 1991, Von Deetzen (C-44/89, Rec. p. I-5119, point 27).

27 — Dans la mesure où, selon les considérations que nous avons développées, le droit à la prime ne saurait bénéficier de la protection offerte au droit de propriété par l'ordre juridique communautaire, il s'avère inutile d'examiner la question très délicate de savoir si, dans l'hypothèse contraire, l'ordre juridique communautaire conçoit que la protection du droit de propriété vaille non seulement à l'égard des autorités communautaires (ou des autorités des États membres lorsque celles-ci agissent sur le fondement de dispositions de droit communautaire), mais également à l'égard des personnes privées, en l'occurrence les producteurs, qui exercent leur activité sur des surfaces dont un tiers est le propriétaire (voir également, à ce sujet, le point 39 des conclusions de l'avocat général M. Gulmann dans l'affaire Bostock, mentionnée au point 26).

IV — Sur les troisième et cinquième questions

28. Nous pouvons répondre succinctement à la troisième question préjudicielle. Les articles 15 du règlement n° 3567/92 et 55 du règlement n° 3886/92 se bornent à obliger les États membres, d'une part, à assurer l'application intégrale et fidèle des dispositions des règlements précités (obligation qui, d'ailleurs, leur incombe en vertu de l'article 5 du traité) et, d'autre part, à informer la Commission des mesures qu'ils prennent à cet effet. En effet, la formulation tout à fait générale de ces articles ne permet pas de les interpréter de telle sorte qu'ils confèrent aux États membres, pour faire face aux problèmes qui pourraient surgir dans les relations contractuelles existant entre les propriétaires et les producteurs, des pouvoirs allant au-delà de ceux que leur confèrent les dispositions pertinentes spécifiques des articles 13 du règlement n° 3567/92 et 39 du règlement n° 3886/92. A plus forte raison, on ne saurait fonder sur les dispositions générales précitées, et exclusivement sur elles, des obligations incombant aux États membres, qui concerneraient spécifiquement la question soulevée en l'occurrence. En outre, eu égard aux considérations que nous avons émises (voir ci-dessus, au point 23) quant à l'étendue de l'habilitation conférée à la Commission par les articles 5 bis, paragraphe 4, sous f), du règlement n° 3013/89 du Conseil et 4e, paragraphe 5, du règlement n° 805/68 du Conseil, une conception différente quant à la portée des dispositions générales des articles 15 du règlement n° 3567 et 55 du règlement n° 3886/92 n'est pas justifiée par la nécessité de les interpréter en conformité avec les dispositions d'habilitation précitées.

29. Nous pourrons également être bref en ce qui concerne la dernière question préjudicielle. Nous avons déjà exposé que les dispositions pertinentes ne prévoient pas la prise de mesures ayant un contenu concret déterminé mais confèrent aux États membres la faculté d'instituer, pour faire face aux problèmes qui surgissent dans les relations contractuelles entre propriétaires et producteurs en cas de transfert des droits à la prime, les mesures qu'ils estiment appropriées pour apporter une solution équitable à ces problèmes. Nous avons également mentionné que l'une de ces mesures pouvait consister dans l'instauration d'un système qui permettrait de verser aux propriétaires une somme d'argent, en compensation des pertes que leur cause le transfert du droit à la prime. Néanmoins, le choix des principes qui régiraient un tel système relève des États membres, d'autant que les problèmes auxquels l'instauration de ce système tendrait à remédier se manifestent dans le cadre de relations contractuelles régies intégralement par les principes et les règles du droit national [28].

Le législateur communautaire délimite toutefois la marge dans laquelle le législateur national opérera lorsqu'il adoptera les dispositions pertinentes, et cela de deux façons: la première série de restrictions découle du texte même des articles 13 du règlement n° 3567/92 et 39 du règlement n° 3886/92. Le système adopté par un État membre doit, d'une part, revêtir un caractère purement transitoire et, d'autre part, ne pas avoir pour effet de remettre en cause le principe fondamental régissant le régime de prime institué

28 — Comparer, sur ce point, l'arrêt Bostock, précité (voir ci-dessus le point 26), points 25 et 26.

par les règlements n[os] 2066/92 et 2069/92, soit le rattachement du droit à la prime au producteur. En outre, lorsqu'il met en place un tel système, le législateur national exerce un pouvoir que lui confère la législation communautaire et est dès lors lié par les principes généraux du droit communautaire [29], et en particulier par le principe d'égalité, que le législateur communautaire prend, à notre sens, au premier chef en considération lorsqu'il fait état, dans les dispositions pertinentes en l'occurrence, des solutions *équitables* qui doivent être apportées aux problèmes qui surgissent dans les relations contractuelles entre propriétaires et producteurs.

Conclusion

Eu égard aux éléments qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles qui lui ont été soumises de la manière suivante:

« 1) Il convient d'interpréter les articles 13 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission, du 10 décembre 1992, et 39 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, en ce sens qu'ils confèrent aux États membres la faculté d'instaurer des mesures à caractère transitoire aux fins de faire face aux problèmes qui pourraient surgir dans les relations existant lors de l'entrée en vigueur desdits règlements entre des producteurs qui ne sont pas propriétaires de l'ensemble des surfaces qu'ils exploitent et les propriétaires de ces surfaces, en cas de transfert, par les producteurs, des droits à la prime qui leur appartiennent. Dans le cadre de cette faculté, les États membres peuvent instituer, entre autres, un mécanisme de compensation des pertes subies par un propriétaire en raison du transfert, par le producteur, du droit à la prime.

2) Les articles 13 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission, du 10 décembre 1992, et 39 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, n'obligent ni n'habilitent les États membres à instituer un mécanisme visant à résoudre les problèmes qui pourraient surgir dans les

29 — Comparer, entre autres, les arrêts du 13 juillet 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609, point 19) et du 25 novembre 1986, Klensch e.a. (201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, points 8 et 9), ainsi que les arrêts Cornée e.a. (point 14) et Spronk (points 13, 17 et 28), précités (voir la note 21).

relations existant lors de l'entrée en vigueur desdits règlements entre des producteurs qui ne sont pas propriétaires de l'ensemble des surfaces qu'ils exploitent et les propriétaires de ces surfaces, par le seul fait que, dans le cadre des régimes des primes dans le secteur des viandes ovine et caprine comme dans le secteur de la viande bovine, tels qu'ils sont applicables, respectivement, après l'adoption des règlements (CEE) n° 2069/92 et (CEE) n° 2066/92, les droits à la prime sont rattachés à la personne du producteur et sont réputés transférables.

3) Les articles 15 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission, du 10 décembre 1992, et 55 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, n'octroyent pas aux États membres des pouvoirs plus étendus que ceux que leur confèrent les articles 13 du règlement (CEE) n° 3567/92 et 39 du règlement (CEE) n° 3886/92, aux fins de résoudre les problèmes qui pourraient surgir dans les relations contractuelles entre producteurs qui ne sont pas propriétaires de l'ensemble des surfaces qu'ils exploitent et les propriétaires de ces surfaces, pas plus qu'ils n'imposent d'obligations en ce sens.

4) Les dispositions des articles 13 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission, du 10 décembre 1992, et 39 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, interprétées de la façon exposée ci-dessus, sont tout à fait conformes aux dispositions des articles 5 bis, paragraphe 4, sous f), du règlement (CEE) n° 3013/89 du Conseil, du 25 septembre 1989, et 4e, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 805/68, du Conseil, du 27 juin 1968, qui ont habilité la Commission à adopter les deux règlements précités. Par ailleurs, ces dispositions n'ont aucune influence sur l'interprétation ou sur la validité des articles 15 du règlement (CEE) n° 3567/92 et 55 du règlement (CEE) n° 3886/92.

5) Si un État membre, ayant recours au pouvoir que lui confèrent en la matière l'article 13 du règlement (CEE) n° 3567/92 de la Commission, du 10 décembre 1992, et l'article 39 du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, instaure un système qui vise la compensation des pertes que subit le propriétaire d'un bien immeuble en raison du transfert, par le producteur qui exerce son activité sur ce bien, des droits à la prime, les

dispositions qui constituent ce système doivent revêtir un caractère purement transitoire, respecter le principe selon lequel le droit à la prime est lié à la personne du producteur et s'inscrire dans les limites tracées par les principes généraux du droit communautaire et, en particulier, par le principe d'égalité. »