CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 9 juillet 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, le Bundesverwaltungsgericht a formulé une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation de l'article 5, premier alinéa, point 2, du règlement (CEE) n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 *quater* du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 132, p. 11). La disposition en question traite de la répartition des quotas laitiers en cas de vente, location ou transmission par héritage d'une partie d'une exploitation.

La législation applicable

2. La Cour connaît maintenant bien la législation de base régissant le régime des quotas laitiers. Le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 10), a inséré un article 5 *quater* dans le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers. Selon le régime institué par l'article 5 *quater*, les agriculteurs reçoivent un quota (qualifié de « quantité de référence ») et le lait qu'ils produisent au-delà du quota est soumis à un prélèvement supplémentaire fixé à des taux prohibitifs.

3. Les règles générales d'application du prélèvement sont fixées par le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 13). L'article 7, paragraphe 1, de ce règlement, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 590/85 du Conseil, du 26 février 1985 (JO L 68, p. 1), dispose:

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

L'article 7, paragraphe 4, tel que modifié, dispose:

« Dans le cas de baux ruraux arrivant à expiration, si le preneur n'a pas droit à la reconduction du bail dans des conditions analogues, les États membres peuvent prévoir que tout ou partie de la quantité de référence correspondant à l'exploitation (ou à la partie de l'exploitation) [1] qui est l'objet du bail soit mis à la disposition du preneur sortant, s'il entend continuer la production laitière. »

4. Le règlement n° 1371/84 de la Commission fixe des règles détaillées d'application du prélèvement. Son article 5 dispose que,

* Langue originale: l'anglais.

1 — Les termes entre parenthèses ont été ajoutés par un rectificatif publié au JO 1985, L 81, p. 41.

pour l'application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 857/84, les quantités de référence sont transférées dans les conditions suivantes:

« 1. En cas de vente, location ou transmission par héritage de la totalité d'une exploitation, la quantité de référence correspondante est transférée au producteur qui reprend l'exploitation.

2. En cas de vente, location ou transformation ** par héritage d'une ou plusieurs parties d'une exploitation, la quantité de référence correspondante est répartie entre les producteurs qui reprennent l'exploitation en fonction des surfaces utilisées pour la production laitière ou d'autres critères objectifs établis par les États membres. Les États membres peuvent ne pas prendre en compte les parties transférées dont la surface utilisée pour la production laitière est inférieure à une superficie minimale qu'ils déterminent.

3. Les dispositions des points 1 et 2 sont applicables, selon les différentes réglementations nationales, par analogie aux autres cas de transfert qui comportent des effets juridiques comparables pour les producteurs.

Les États membres peuvent faire application des dispositions des points 1 et 2 pour des transferts intervenus pendant et depuis la période de référence. »

5. Depuis, le règlement n° 1371/84 a été remplacé par le règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/88 (JO L 139, p. 12), entré en vigueur le 4 juin 1988. Les dispositions de l'article 7, premier alinéa, points 1 à 3, du nouveau règlement sont, sauf quelques modifications mineures qui ne sont pas pertinentes en l'espèce, identiques à celles de l'article 5, premier alinéa, points 1 à 3, du règlement n° 1371/84.

6. La principale mesure d'application des dispositions précitées adoptée en Allemagne est, semble-t-il, le Milch-Garantiemengen-Verordnung (règlement allemand relatif aux quantités de lait garanties, ci-après « MGVO ») du 25 mai 1984 (*Bundesgesetzblatt* I, 1984, p. 720). Dans la version en vigueur depuis le 25 juin 1986 (*Bundesgesetzblatt* I, 1986, p. 1227), l'article 7, paragraphe 3, sous a), dispose:

« Si des parties d'une exploitation qui sont utilisées pour la production laitière sur la base d'un contrat de bail conclu avant le 2 avril 1984 sont restituées au bailleur après le 30 septembre 1984, aucune quantité de référence ne suit une superficie restituée inférieure à 5 ha; la quantité de référence correspondant à la superficie au-delà de 5 ha est transférée au bailleur, pour moitié, mais à concurrence de 2 500 kg au maximum par hectare. Cela ne s'applique pas si le bailleur et le preneur en conviennent autrement, si le preneur met fin au bail ou si le bailleur prouve que lui-même, son épouse ou ses enfants sont tributaires de la quantité de référence pour la production de lait; toutefois dans de tels cas, le bailleur se verra transférer au maximum 5 000 kg par hectare. »

** *Ndt*: texte français erroné — lire « transmission ».

7. La disposition qui vient d'être mentionnée a, vraisemblablement, été adoptée pour mettre en œuvre l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 590/85. La législation allemande n'indique toutefois pas comment doit être déterminée la « quantité de référence correspondant à la superficie au-delà de 5 hectares ». En l'absence d'« autres critères objectifs » établis par l'État membre en question, cette quantité doit donc être déterminée « en fonction des surfaces utilisées pour la production laitière », conformément à l'article 5, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1371/84.

Les faits et la question principale

8. M. Knüfer louait une ferme laitière appartenant au père de M. Buchmann. La surface de la ferme était de 10,2112 hectares, soit 0,2395 hectares de cour de ferme et de bâtiments, 0,1059 hectares de chemins de desserte, 0,0879 hectares de bois et 9,7779 hectares de terres cultivables, y compris 0,06 hectares de jardin attenant à la ferme. En outre, M. Knüfer louait 4,75 hectares appartenant à M. Holsteg et 0,75 hectares appartenant à M. Neuenhaus. Il s'était vu accorder un quota laitier de 88 300 kg.

9. Le bail à ferme conclu avec M. Holsteg a pris fin d'un commun accord le 28 février 1987. M. Knüfer a donné son accord pour qu'une quantité de référence de 23 770 kg (c'est-à-dire 5 000 kg multipliés par 4,75 hectares) soit transférée à M. Holsteg. Cet accord a été approuvé par la Landwirtschaftskammer Rheinland le 9 mars 1987 et ne peut plus être remis en cause.

10. Quelques mois auparavant, le père de M. Buchmann a mis fin au bail à ferme de M. Knüfer et la ferme a fait retour à son propriétaire le 5 novembre 1986. Le 14 novembre 1986, M. Buchmann et son père ont conclu un accord par lequel ce dernier transférait au premier la ferme louée à M. Knüfer, en même temps — semble-t-il — qu'une vaste superficie de terres attenantes (130 hectares au total). M. Buchmann a demandé au directeur de la Landwirtschaftskammer de certifier que, en raison de ce transfert, une quantité de référence lui avait été transférée relativement à la propriété autrefois louée à M. Knüfer. Il n'a été que partiellement fait droit à la demande. M. Buchmann a contesté le refus de lui donner entièrement satisfaction.

11. Le litige est actuellement pendant devant le Bundesverwaltungsgericht, qui considère que sa décision dépend du sens de l'expression « surfaces utilisées pour la production laitière » de l'article 5, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1371/84.

12. Le Bundesverwaltungsgericht a déféré à la Cour la question suivante:

« La notion de 'surfaces utilisées pour la production laitière' visée à l'article 5, premier alinéa, point 2, du règlement (CEE) n° 1371/84 englobe-t-elle les étendues correspondant à la cour de ferme, aux bâtiments et aux portions de chemins desservant l'exploitation agricole, au sens de la disposition précitée? »

13. Malgré la relative complexité des faits et de la procédure judiciaire (qu'il n'est pas

nécessaire de rappeler ici) et le caractère quelque peu tortueux de la législation applicable, la question principale sur laquelle la Cour doit se prononcer est relativement simple. Lorsque le bail à ferme de M. Knüfer a expiré et que les terres ont fait retour à M. Buchmann père, il était nécessaire de déterminer la proportion du quota laitier accordé à M. Knüfer en raison de l'exploitation, laquelle comprenait également d'autres terres, qui devait être transférée à M. Buchmann, conformément à l'article 5, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1371/84. Il convient de remarquer que, en vertu de l'article 5, premier alinéa, point 3, l'article 5, premier alinéa, point 2, s'applique au retour d'une partie d'une exploitation au bailleur (arrêt du 13 juillet 1989, Wachauf, point 15, 5/88, Rec. p. 2609). Selon l'article 5, premier alinéa, point 2, le quota doit être divisé en fonction des surfaces utilisées pour la production laitière. La question soumise à la Cour consiste à savoir si l'expression « surfaces utilisées pour la production laitière » fait uniquement référence aux prairies et aux pâtures ou si elle inclut la cour de ferme, les bâtiments et les chemins desservant l'exploitation. Si on donne à l'expression un sens large, les terres qui ont fait retour à la famille Buchmann à l'expiration du bail formeront une proportion plus importante des « surfaces utilisées pour la production laitière » par M. Knüfer et le quota laitier transféré à M. Buchmann sera proportionnellement plus élevé.

La réponse à la question

14. Depuis la fin de la procédure écrite de la présente affaire, la Cour a rendu son arrêt du 6 décembre 1991, Posthumus (C-121/90, Rec. p. I-5833), dans lequel était soulevée une question similaire portant sur l'interprétation d'une disposition identique figurant à l'article 7, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1546/88. La Cour a déclaré (au point 9 de l'arrêt) que, lorsque l'État membre n'a pas établi d'autres critères objectifs, le quota doit être réparti en proportion de la taille des surfaces respectives de l'exploitation qui sont utilisées pour la production laitière, y compris celles comportant des bâtiments, sans qu'il puisse être tenu compte de la mesure dans laquelle les différentes surfaces ont contribué à la production laitière totale de l'exploitation. Au point 1 du dispositif de l'arrêt, la Cour a déclaré que le quota doit être réparti en fonction des seules surfaces utilisées pour la production laitière, sans qu'il puisse être tenu compte d'autres éléments, tels que les bâtiments faisant partie de l'exploitation.

15. A première vue, il semble qu'il existe une contradiction entre le point 9 des motifs de l'arrêt et le point 1 de son dispositif. Le premier implique que le sol sur lequel se trouvent les bâtiments doit être pris en compte lorsqu'on répartit le quota en proportion de la surface utilisée pour la production laitière, tandis qu'on pourrait considérer que le second indique le contraire. Il nous semble toutefois que la contradiction n'est qu'apparente. A notre avis, la Cour a voulu dire que le sol sur lequel sont implantés les bâtiments doit être pris en compte, mais qu'il ne faut pas en majorer (ou en réduire) l'importance au motif qu'il a une valeur supérieure (ou inférieure) à celle des pâturages ordinaires. En d'autres termes, la Cour a été d'avis que, si un État membre n'a pas établi d'autres critères objectifs, la règle de base posée par l'article 7, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1546/88 doit être appliquée sur une base purement territoriale. Cela est

conforme à l'opinion que nous avons exprimée en tant qu'avocat général dans l'affaire Posthumus.

16. Dans la présente affaire, la procédure écrite a pris fin avant que l'arrêt Posthumus ne soit rendu, et puisqu'il n'y a pas eu de phase orale, conformément à l'article 104, paragraphe 4, du règlement de procédure, les parties n'ont pas eu l'occasion de faire connaître leurs positions sur les implications de l'arrêt Posthumus dans la présente affaire. Toutefois, compte tenu de cette décision, le résultat ne saurait faire aucun doute.

17. Dans ses observations écrites, la Commission soutient que l'expression « surfaces utilisées pour la production laitière » devrait être interprétée comme ne visant que les prairies et pâtures, à l'exclusion donc des étables, cours de ferme et chemins de desserte. Toutefois, nous ne pensons pas que les arguments avancés par la Commission justifient que la Cour s'écarte du précédent établi dans l'affaire Posthumus.

18. Selon le premier argument de la Commission, l'interprétation étroite s'autoriserait des termes de la disposition qui parlent de « partie(s) d'une exploitation », d'une part, et de « surfaces utilisées pour la production laitière », d'autre part. La Commission déduit de cette terminologie que la seconde expression a un sens étroit et ne comprend que les surfaces *directement* utilisées pour la production laitière, c'est-à-dire les prairies et pâtures, mais non les bâtiments, cours de ferme ou chemins. Tel n'est pas notre avis. De toute évidence, l'expression « surfaces utilisées pour la production laitière » ne saurait inclure les bois, vergers, jardins d'agrément, porcheries ou tout autre élément dont il est clair qu'il ne peut pas contribuer de manière significative à la production laitière. Mais, si on donne à l'expression son sens naturel, il n'y a aucune raison d'en exclure les étables, granges, cours de ferme, chemins ou toute autre partie de l'exploitation contribuant de manière significative à la production laitière. Suggérer que les étables ne servent pas directement à cette production est particulièrement surprenant. Mais la contribution à la production laitière fournie par les autres éléments est tout aussi indéniable. Même les chemins de desserte sont vitaux parce qu'ils constituent un moyen de communication entre les différentes parties de l'exploitation, que ce soit pour conduire le bétail, transporter le foin ou répandre les engrais.

19. En second lieu, la Commission soutient que l'interprétation étroite est conforme à l'objectif de la disposition, qui est, si nous avons bien compris l'argumentation, d'assurer une répartition équitable du quota entre les personnes concernées. La Commission prétend que le bailleur se trouverait injustement avantagé s'il était tenu compte des bâtiments qui lui font retour, mais si, en l'absence de bâtiments de ce type, aucun compte ne pouvait être tenu des bâtiments conservés par le preneur. Nous ne voyons pas comment une injustice pourrait résulter du fait d'inclure dans les calculs le sol sur lequel se trouvent les bâtiments, à condition bien sûr qu'il ne lui soit pas donné une importance particulière en raison de sa plus grande valeur. Au contraire, il serait inéquitable de négliger une telle superficie lorsque les bâtiments apportent une contribution significative à la production laitière.

20. En troisième lieu, la Commission soutient que, si l'expression en cause devait avoir un sens plus large, le règlement aurait comporté une définition appropriée. La Commission se réfère au règlement (CEE) n° 1078/77 du Conseil, du 17 mai 1977, instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 131, p. 1), dont l'article 6, paragraphe 2, régit le remboursement des primes de non-commercialisation dans le cas d'une cession partielle de l'exploitation du producteur. Le montant à rembourser doit être calculé en fonction de la « superficie fourragère » définie à l'article 1, paragraphe 1, sous d), du règlement (CEE) n° 1391/78 de la Commission, du 23 juin 1978, portant modalités d'application du régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion de troupeaux bovins à orientation laitière (JO L 167, p. 46), comme signifiant la « superficie agricole utile totale exploitée par un producteur ». Selon la Commission, le règlement n° 1371/84 aurait comporté une définition similaire si l'expression en cause avait été destinée à avoir un sens plus large. Il nous semble toutefois que la seule déduction correcte à tirer de l'absence de définition de l'expression « surfaces utilisées pour la production laitière » est que les mots sont pris dans leur sens naturel et incluent toutes les surfaces qui sont utilisées dans une mesure significative pour la production laitière.

L'application dans le temps des règlements n^os^ 1371/84 et 1546/88

21. Le Bundesverwaltungsgericht a demandé à la Cour de considérer la question déférée comme portant sur l'interprétation de l'article 7, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1546/88, si elle estime que c'est ce règlement qui est applicable plutôt que le règlement n° 1371/84. Puisque, comme nous l'avons fait remarquer ci-avant (point 5), il n'existe aucune différence significative entre l'article 5, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1371/84 et l'article 7, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1546/88, il n'est pas absolument nécessaire que la Cour procède à un examen détaillé de l'application dans le temps des deux règlements. La Commission ayant toutefois traité assez longuement la question, nous nous prononcerons donc sur celle-ci.

22. A notre avis, l'approche suivie par la Commission part d'une conception tout à fait erronée. La Commission se réfère tout d'abord à la jurisprudence bien établie de la Cour selon laquelle il existe un principe généralement reconnu suivant lequel les lois modificatives d'une disposition législative s'appliquent, sauf dérogation, aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la loi ancienne (arrêt du 4 juillet 1973, Westzucker, 1/73, Rec. p. 723). La Commission observe que ce principe n'est écarté que lorsque son application serait contraire au principe de la sécurité juridique, en vertu duquel la confiance légitime des intéressés doit être protégée. La Commission observe alors, de manière quelque peu curieuse, que, dans le cas d'une modification législative, il appartient à la juridiction nationale de déterminer, apparemment conformément au droit national, quelle est la disposition communautaire applicable. La Commission poursuit en soutenant que, s'il s'agit, contrairement à sa thèse, d'une question de droit communautaire, la juridiction nationale doit appliquer le règlement en vigueur au moment de sa décision, à savoir le règlement n° 1546/88.

23. Nous ne partageons pas l'opinion de la Commission à deux égards. En premier lieu, nous ne voyons pas comment il pourrait appartenir au droit national de trancher la question de savoir si la répartition d'un quota laitier à la suite de l'expiration du bail à ferme du producteur est régie par l'article 5, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1371/84 ou par l'article 7, premier alinéa, point 2, du règlement n° 1546/88. Il est clair que la question de l'application dans le temps de la législation communautaire relève du droit communautaire et doit être tranchée conformément aux principes pertinents de l'ordre juridique communautaire. Toute autre conception serait incompatible avec la nécessité de garantir l'application uniforme du droit communautaire.

24. En second lieu, une fois qu'il est établi que la question doit être tranchée selon le droit communautaire, il est clair, à notre avis, que les droits respectifs de M. Knüfer et de M. Buchmann doivent être déterminés conformément à la législation en vigueur au moment où le bail à ferme a expiré et où le bien a fait retour à son propriétaire. Dans la présente affaire, la question est purement académique puisqu'il n'existe aucune différence significative entreles deux dispositions. Mais si nous supposons, aux fins de l'argumentation, que le règlement le plus récent a fixé un nouveau critère de répartition du quota laitier, critère différent de celui prévu par le règlement précédent, il est manifeste que la juridiction nationale aurait tort d'appliquer le règlement le plus récent pour la simple raison qu'il s'agissait du règlement en vigueur au moment du prononcé de sa décision. L'arrêt Westzucker cité par la Commission n'a aucun rapport avec la présente affaire, qui n'a rien à voir avec l'application d'une législation modificative aux conséquences futures de situations nées sous l'empire de la loi ancienne. Si le règlement n° 1546/88, qui est entré en vigueur le 4 juin 1988, devait s'appliquer à la répartition du quota laitier entre M. Knüfer et M. Buchmann du fait du retour de la ferme à son propriétaire le 5 novembre 1986, il s'agirait là, à l'évidence, d'un cas d'application rétroactive, lequel serait toutefois totalement dépourvu de justification. Les principes applicables ont été formulés aux points 9 et 10 de l'arrêt du 12 novembre 1981, Salumi (212/80 à 217/80, Rec. p. 2735, 2751):

« Si les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur, il n'en est pas de même des règles de fond. Au contraire, ces dernières sont habituellement interprétées comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, finalités ou économie, qu'un tel effet doit leur être attribué.

Cette interprétation garantit le respect des principes de sécurité juridique et de confiance légitime en vertu desquels la législation communautaire doit être claire et prévisible pour les justiciables. La Cour a itérativement souligné l'importance que revêtent ces principes, en particulier dans les arrêts du 25 janvier 1979, Racke (98/78, Rec. p. 69) et Decker (99/78, Rec. p. 101), dans lesquels elle a déclaré qu'en règle générale le principe de la sécurité des situa-

tions juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication et qu'il ne peut en être autrement qu'à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. »

Conclusion

25. En conséquence, nous estimons que la question déférée à la Cour par le Bundesverwaltungsgericht appelle la réponse suivante:

« L'expression 'surfaces utilisées pour la production laitière' visée à l'article 5, premier alinéa, point 2, du règlement (CEE) n° 1371/84 englobe les étendues correspondant à la cour de ferme, aux bâtiments et aux portions de chemin desservant l'exploitation agricole, pourvu qu'elles contribuent de manière significative à la production laitière. »