ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

20 juin 2002 *

Dans l'affaire C-313/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par la High Court (Irlande) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Gerard Mulligan,
Tim O'Sullivan,
Tom Power,
Hugh Duncan

et

Minister for Agriculture and Food,
Ireland,
Attorney General,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 405, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1560/93 du Conseil, du 14 juin 1993 (JO L 154, p. 30),

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (sixième chambre),

composée de M[me] N. Colneric, président de la deuxième chambre, faisant fonction de président de la sixième chambre, MM. C. Gulmann et V. Skouris (rapporteur), juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour MM. Mulligan, O'Sullivan, Power et Duncan, par MM. J. O'Reilly et G. Hogan, SC, ainsi que par M. S. Woulfe, BL, mandatés par M. O. Ryan-Purcell, solicitor,

— pour le Minister for Agriculture and Food, Ireland et l'Attorney General, par M[me] M. Finlay et M. F. McDonagh, SC, mandatés par M. M. A. Buckley, Chief State Solicitor,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. P. Oliver et K. Fitch, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de MM. Mulligan, O'Sullivan, Power et Duncan, représentés par MM. G. Hogan et S. Woulfe, du Minister for Agriculture and Food, de Ireland et de l'Attorney General, représentés par M^me^ N. Hyland, BL, et de la Commission, représentée par MM. P. Oliver et K. Fitch, à l'audience du 28 mars 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 juillet 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 30 juillet 1999, parvenue au greffe de la Cour le 18 août suivant, la High Court a posé, en application de l'article 234 CE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 405, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1560/93 du Conseil, du 14 juin 1993 (JO L 154, p. 30).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant MM. Mulligan, O'Sullivan, Power et Duncan au Minister for Agriculture and Food, à Ireland et à l'Attorney General au sujet de la validité d'une décision du Minister for Agriculture and Food (ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, ci-après le «ministre») selon laquelle, en cas de vente ou de location d'une exploitation laitière à laquelle une quantité de référence est attachée, une partie de celle-ci est ajoutée à la réserve nationale au moyen d'une mesure de récupération («clawback»).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 En 1984, en raison de la persistance d'un déséquilibre entre l'offre et la demande dans le secteur laitier, un régime de prélèvements supplémentaires sur le lait a été introduit par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10). Selon l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968 (JO L 148, p. 13), tel que modifié par le règlement n° 856/84, un prélèvement supplémentaire est dû pour les quantités de lait qui dépassent une quantité de référence à déterminer.

4 Ce régime de prélèvement supplémentaire, prévu initialement jusqu'au 1er avril 1993, a été prorogé jusqu'au 1er avril 2000 par le règlement n° 3950/92.

5 L'article 4 du règlement n° 3950/92 a établi le quota individuel disponible pour chaque producteur. Le paragraphe 1 prévoit:

«La quantité de référence individuelle disponible sur l'exploitation est égale à la quantité disponible le 31 mars 1993 et adaptée, le cas échéant pour chacune des périodes concernées, afin que la somme des quantités de référence individuelles de même nature ne dépasse pas la quantité globale correspondante visée à l'article 3, compte tenu des réductions éventuelles imposées pour alimenter la réserve nationale visée à l'article 5.»

6 Le règlement n° 3950/92 a maintenu le système de la réserve nationale, initialement prévu à l'article 5 du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 *quater* du règlement n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13). À cet égard, le treizième considérant du règlement n° 3950/92 énonce que «[...] l'expérience acquise a montré que la mise en œuvre du présent régime suppose l'existence d'une réserve nationale destinée à recevoir toutes les quantités qui, quelle qu'en soit la raison, n'ont pas ou plus d'affectation individuelle; que l'État membre peut se trouver dans la nécessité de disposer de quantités de référence pour répondre à des situations particulières, déterminées par des critères objectifs; qu'il convient, à cette fin, de l'autoriser à alimenter la réserve nationale, notamment à la suite d'une réduction linéaire de l'ensemble des quantités de référence.»

7 L'article 5 du règlement n° 3950/92, tel que modifié par le règlement n° 1560/93 (ci-après le «règlement n° 3950/92»), dispose:

«À l'intérieur des quantités visées à l'article 3, l'État membre peut alimenter la réserve nationale, à la suite d'une réduction linéaire de l'ensemble des quantités de référence individuelles, pour accorder des quantités supplémentaires ou spécifiques à des producteurs déterminés selon des critères objectifs établis en accord avec la Commission, sans préjudice des dispositions de l'article 3 paragraphe 2 deuxième et troisième alinéas.

Sans préjudice de l'article 6 paragraphe 1, les quantités de référence dont disposent les producteurs qui n'ont pas commercialisé de lait ou d'autres produits laitiers pendant une période de douze mois sont affectées à la réserve nationale et susceptibles d'être réallouées conformément au premier alinéa. Lorsque le producteur reprend la production de lait ou d'autres produits laitiers dans un délai à déterminer par l'État membre, il lui est accordé une quantité de référence conformément à l'article 4 paragraphe 1, au plus tard le 1er avril qui suit la date de sa demande.»

8 Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, qui concerne la vente d'exploitations auxquelles un quota est attaché:

«La quantité de référence disponible sur une exploitation est transférée avec l'exploitation en cas de vente, location ou transmission par héritage aux producteurs qui la reprennent, selon des modalités à déterminer par les États membres en tenant compte des surfaces utilisées pour la production laitière ou d'autres critères objectifs et, le cas échéant, d'un accord entre les parties. La partie de la quantité de référence qui, le cas échéant, n'est pas transférée avec l'exploitation est ajoutée à la réserve nationale.

Les mêmes dispositions s'appliquent aux autres cas de transferts qui comportent des effets juridiques comparables pour les producteurs.

[...]»

La réglementation nationale

9 Les mesures nationales d'application du règlement n° 3950/92 en Irlande figuraient, à la date des faits ayant donné lieu à la procédure au principal, dans les European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 (*Statutory Instrument* 1995, n° 266, ci-après les «Regulations 1995»).

10 En application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, le règlement 4 des Regulations 1995 prévoyait les modalités relatives à la vente, à la location ou à la transmission par héritage d'exploitations auxquelles est attaché un quota laitier. Aux termes dudit règlement 4:

«1. Sous réserve des dispositions des paragraphes (4), (5), (6), (7), (8), (9) et (19) du présent règlement, lorsqu'une quelconque exploitation, ou partie d'exploitation, est transférée par vente, location ou héritage, les quotas laitiers disponibles sur cette exploitation, ou partie d'exploitation, sont transférés au producteur qui reprend l'exploitation:

pour autant que les conditions du règlement 6 des présentes réglementations soient respectées.

[...]

19. Le ministre peut déterminer les cas de transferts mentionnés à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 du Conseil, dans lesquels une partie des quotas laitiers ne sera pas transférée avec l'exploitation et sera ajoutée à la réserve nationale.

20. La décision visée au paragraphe (19) du présent règlement sera prise au moyen d'une communication contenant ladite décision, publiée dans un journal national.»

11 Le ministre a pris une série de décisions sur le fondement de ces dispositions. En particulier, par la communication n° 266/19, qui a été publiée dans la presse

nationale le 19 mars 1998, il a établi une mesure de récupération («clawback») selon laquelle, en cas de vente ou de location d'une exploitation laitière, une partie égale à 20 % de la quantité de référence attachée à celle-ci ne serait pas transférée avec l'exploitation, mais serait au contraire ajoutée à la réserve nationale.

12 La communication n° 266/19 ainsi que toutes les communications précédentes ayant trait aux mesures de récupération ont été remplacées par la communication n° 266/20, qui a été publiée dans la presse nationale le 4 avril 1998. Tout en conservant le niveau de la mesure de récupération à 20 %, cette communication a été adoptée avec l'objectif de prendre en considération, d'une part, certaines questions relatives à l'application précise de ladite mesure aux transactions conclues à une date proche du 19 mars 1998 et, d'autre part, des observations formulées au sujet des transactions familiales.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

13 M. Mulligan, premier requérant au principal, est un ancien producteur de lait qui disposait d'un quota laitier de 50 915 gallons, attaché à une exploitation d'environ 115 acres située à Clonin Rhode, dans le comté d'Offaly (Irlande). Une arthrite rhumatoïde l'a contraint à vendre son exploitation, en avril 1998, à M. O'Sullivan, deuxième requérant au principal, propriétaire de terres voisines. En raison de l'application de la mesure de récupération de 20 % à cette transaction, l'exploitation de M. Mulligan a été vendue à M. O'Sullivan pour la somme de 438 000 IEP, qui est un prix réduit par rapport à sa valeur réelle.

14 M. Power, troisième requérant au principal, est producteur de lait et propriétaire de 125 acres de terres à Garrynoe Ballingarry Thurles, dans le comté de Tipperary (Irlande). Il était propriétaire d'un quota de 38 000 gallons, attaché à son exploitation. En raison de sa mauvaise santé et des dettes qui s'accumulaient, une

partie de ses terres a été mise en vente aux enchères vers le mois de mars 1998. Il y avait un certain nombre d'acheteurs potentiels. L'intérêt manifesté par ces derniers a cependant disparu à la suite de la publication de la communication n° 266/20 et M. Power a été contraint de céder son quota à un prix réduit à l'acheteur du lait produit sur son exploitation, une coopérative laitière, par la voie d'un plan de restructuration.

15 M. Duncan, quatrième requérant au principal, était propriétaire d'une exploitation d'environ 55 acres et d'une quantité de référence de 59 000 gallons à Mount Alexander Gorey, dans le comté de Wexford (Irlande). Il a acheté ces terres au prix du marché dans la seconde moitié des années 80. Le quota laitier attaché à l'exploitation était l'un des éléments déterminants de ce prix. Au début de l'année 1998, il a décidé d'arrêter la production laitière pour donner en location ses terres et son quota laitier. En donnant en location ceux-ci pendant quelque temps, puis en décidant de les vendre, il risquait de se voir appliquer deux fois de suite la mesure de récupération de 20 %. Il a estimé dès lors ne pas avoir d'autre choix que de vendre ses terres et son quota plutôt que de les donner en location. Après la vente, il a appris que l'application de ladite mesure à son exploitation avait fortement diminué le prix de celle-ci.

16 Les quatre requérants au principal ont contesté devant la High Court la validité de la décision du ministre contenue dans la communication n° 266/20, en introduisant un recours en révision judiciaire («judicial review») pour demander que leur soit accordée une réparation indirecte («consequential relief»), y compris des dommages et intérêts.

17 C'est dans ce cadre juridique et factuel que la High Court a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 7, paragraphe 1, du règlement du Conseil n° 3950/92 doit-il être interprété de telle sorte qu'un État membre peut décider qu'une partie d'une

quantité de référence disponible dans une exploitation ne doit pas, en cas de vente ou de location, être transférée avec l'exploitation au producteur qui reprend l'exploitation, mais doit au lieu de cela être ajoutée à la réserve nationale au moyen d'un 'claw back' ou d'un 'transfert' à la réserve nationale ou d'autres mécanismes de déduction similaire?

2) Si la réponse à la question 1 précitée est affirmative, la procédure choisie par l'État membre en cause est-elle uniquement soumise à des principes de droit national ou est-elle soumise aux principes fondamentaux du droit communautaire, y compris le principe de sécurité juridique?

3) S'il est répondu à la question 1 précitée par l'affirmative et si la procédure nationale est soumise au droit communautaire, une procédure nationale dans laquelle l'État membre autorise l'autorité compétente à déterminer, par voie réglementaire, les cas de transfert mentionnés à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 du Conseil, dans lesquels une partie du quota laitier ne doit pas être transférée avec l'entreprise mais doit être ajoutée à une réserve nationale, et prévoit qu'une telle mesure est prise par l'intermédiaire d'une communication administrative publiée dans un journal national est-elle contraire au principe de sécurité juridique en droit communautaire?»

Sur la première question

18 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si, lorsqu'ils déterminent, en application de l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3950/92, les modalités selon lesquelles, en cas de vente ou de location des exploitations laitières, les quantités de référence attachées à celles-ci sont transférées avec ces exploitations, les États membres peuvent, conformément à ladite disposition, prévoir qu'une partie de ces quantités de référence ne sera pas transférée avec l'exploitation au producteur qui la reprend, mais sera ajoutée à la réserve nationale au moyen d'une mesure de récupération («clawback»).

19 Les requérants au principal font valoir que l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, lu à la lumière de ses deuxième et troisième considérants, doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas un État membre à adopter une mesure de récupération ou un mécanisme de déduction similaire lors du transfert d'une exploitation. En effet, le principe fondamental selon lequel la quantité de référence est attachée à une exploitation, qui est énoncé à la première phrase du premier alinéa de ladite disposition, impose que, en l'absence d'une exception à ce principe prévue expressément par ledit règlement, un État membre n'introduise pas de telles mesures, qui, par leur nature même, séparent les quantités de référence de l'exploitation.

20 Les requérants au principal relèvent, en outre, que les termes «selon des modalités à déterminer par les États membres», mentionnés à l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3950/92, ne doivent viser que les détails de la mise en œuvre de ce principe fondamental, c'est-à-dire la manière dont les quantités de référence seront transférées avec l'exploitation. Selon eux, le fait que les institutions communautaires ont accordé aux États membres un pouvoir discrétionnaire quant aux modalités du transfert des quantités de référence signifie que les institutions communautaires ne sont pas portées à intervenir dans les régimes disparates du droit foncier des États membres, mais il n'autorise pas ces derniers à traiter le transfert de quantités de référence et celui de l'exploitation correspondante séparément.

21 Quant à la dernière phrase de l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3950/92, selon laquelle «[l]a partie de la quantité de référence qui, le cas échéant, n'est pas transférée avec l'exploitation est ajoutée à la réserve nationale», les requérants au principal font valoir qu'elle ne fait que décrire une situation de fait. Ils soulignent que, compte tenu du langage impératif employé dans cette disposition («est ajouté [...]»), l'interprétation préconisée par le ministre signifie qu'une mesure de récupération devrait être appliquée dans chaque État membre, ce qui n'est pas le cas.

22 En outre, les requérants au principal relèvent que le libellé de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 diffère de celui de l'article 7, paragra-

phe 2, second alinéa, du règlement n° 857/84, qui, dans sa version initiale, énonçait expressément que «[l]es États membres peuvent prévoir qu'une partie des quantités en cause soit ajoutée à la réserve visée à l'article 5». Il s'ensuivrait que, à défaut d'une indication claire et expresse, cette faculté de réglementation, prévue par le règlement n° 857/84, n'a pas été octroyée aux États membres par le règlement n° 3950/92.

23 Les défendeurs au principal font valoir que l'article 7 du règlement n° 3950/92 accorde aux autorités compétentes des États membres l'entière faculté de prendre des mesures de récupération au titre des modalités devant être arrêtées par les États membres. Ils s'appuient, à cet égard, principalement sur le sens normal des mots contenus dans cette disposition et, en particulier, sur la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe 1 de celle-ci. Selon eux, cette phrase envisage clairement qu'il y aura des circonstances dans lesquelles une partie de la quantité de référence disponible sur une exploitation ne sera pas transférée avec cette dernière. Dès lors, pour que cette phrase ait un sens, les termes «selon des modalités à déterminer par les États membres», mentionnés au même article, devraient pouvoir inclure des règles en vertu desquelles une partie de la quantité de référence n'est pas transférée avec l'exploitation, mais est, au contraire, ajoutée à la réserve nationale.

24 À l'appui de leur argumentation, les défendeurs au principal relèvent en outre, d'une part, qu'une partie des États membres (royaume de Belgique, royaume de Danemark et République française) a interprété l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 en ce sens qu'il autorise l'édiction de mesures de récupération et, d'autre part, que, après la notification à la Commission, par les autorités irlandaises, des Regulations 1995, cette dernière n'a soulevé aucune question au sujet de leur contenu.

25 La Commission admet que l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 énonce le principe général selon lequel le quota doit suivre l'exploitation lorsque celle-ci est transférée à un nouveau producteur. Toutefois, elle fait valoir que cette disposition prévoit également que les modalités relatives au transfert doivent être déterminées par les États membres «en tenant compte des surfaces utilisées pour

la production laitière ou d'autres critères objectifs [...]». Ladite disposition prévoirait en outre que le quota qui n'est pas transféré avec l'exploitation doit être ajouté à la réserve nationale. Il en résulte nécessairement, selon la Commission, qu'un État membre peut, conformément à cette disposition, établir un système de récupération.

26 Afin d'interpréter l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 et, plus concrètement, en vue d'examiner si, parmi les «modalités à déterminer par les États membres», peuvent figurer des mesures de récupération, telles que celle en cause au principal, il convient de rappeler, à titre liminaire, la jurisprudence constante selon laquelle l'ensemble du régime des quantités de référence se fonde sur le principe général posé initialement par l'article 7 du règlement n° 857/84 et du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 *quater* du règlement n° 804/68 (JO L 139, p. 12), puis par l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3950/92, principe selon lequel la quantité de référence est attribuée en relation avec la terre et doit, de ce fait, être transférée avec celle qui a donné lieu à son attribution (voir, en ce sens, arrêts du 27 janvier 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223, point 13, et Le Nan, C-189/92, Rec. p. I-261, point 12; du 23 janvier 1997, St. Martinus Elten, C-463/93, Rec. p. I-255, point 24, et du 17 avril 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Rec. p. I-1961, points 17 et 18).

27 Dès lors, en principe, une quantité de référence n'est transférée que par le transfert des terres de l'exploitation auxquelles elle est affectée, à condition que ce transfert respecte les formes et conditions prévues à l'article 7 du règlement n° 3950/92. En d'autres termes, le régime des quantités de référence exclut le transfert isolé des seules quantités de référence, sauf dans les cas de dérogation prévus par le droit communautaire (voir, en ce sens, arrêt EARL de Kerlast, précité, point 19).

28 Toutefois, ce principe ne saurait être interprété en ce sens qu'il interdit aux autorités compétentes des États membres d'adopter des mesures législatives, réglementaires ou administratives prévoyant que, en cas de transfert d'une

exploitation, par voie de vente ou de location, une partie de la quantité de référence attachée à cette exploitation sera versée à la réserve nationale.

29 À cet égard, il y a lieu de relever, tout d'abord, que le libellé même de l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3950/92 dispose, d'une part, que les modalités relatives au transfert de la quantité de référence avec l'exploitation à laquelle elle est attachée doivent être déterminées par les États membres et, d'autre part, que la partie de la quantité de référence qui, le cas échéant, n'est pas transférée avec l'exploitation est ajoutée à la réserve nationale. Il s'ensuit que le législateur communautaire a, à tout le moins, envisagé la possibilité que, en cas de vente ou de location d'une exploitation laitière, une partie de la quantité de référence qui y est attachée ne soit pas transférée avec cette dernière.

30 Il importe de constater, ensuite, qu'une telle interprétation n'est pas contraire à l'objectif particulier que le législateur communautaire a voulu poursuivre en introduisant le principe selon lequel la quantité de référence attachée à une exploitation laitière n'est transférée qu'avec cette dernière. En effet, ce principe ne constitue que le corollaire nécessaire du principe fondamental découlant de l'économie générale de la réglementation en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait selon lequel une quantité de référence ne peut être attribuée à un exploitant agricole que dans la mesure où celui-ci a la qualité de producteur laitier (voir, en ce sens, arrêt du 15 janvier 1991, Ballmann, C-341/89, Rec. p. I-25, point 9). En d'autres termes, le principe selon lequel la quantité de référence n'est transférée qu'avec l'exploitation à laquelle elle est attachée a pour but d'empêcher que des quantités de référence soient utilisées non pas pour produire ou commercialiser du lait, mais pour en retirer des avantages purement financiers en se prévalant de la valeur marchande de ces quantités de référence.

31 Enfin, il ressort du treizième considérant du règlement n° 3950/92, d'une part, que l'existence d'une réserve nationale est nécessaire pour le fonctionnement du régime du prélèvement supplémentaire sur le lait et, d'autre part, que le législateur communautaire a laissé aux États membres une marge d'appréciation assez large pour déterminer les modalités selon lesquelles ils peuvent alimenter

leur réserve nationale, en indiquant qu'ils peuvent «notamment» le faire au moyen d'une réduction linéaire de l'ensemble des quantités de référence. Or, s'il est permis aux autorités compétentes des États membres d'alimenter leur réserve nationale par un tel moyen, la présence du mot «notamment» dans le libellé de ce considérant ne peut que signifier qu'elles peuvent le faire également par d'autres moyens, d'une portée plus limitée, tels qu'une mesure de récupération.

32 Il y a dès lors lieu de conclure que les États membres peuvent, en principe, conformément à l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3950/92, introduire dans leur réglementation interne des mesures de récupération, telles que celle en cause au principal.

33 Toutefois, afin de fournir une réponse complète à la juridiction de renvoi, il convient de préciser que cette constatation ne saurait conduire à la conclusion selon laquelle les États membres sont habilités à introduire tout type de mesure de récupération dans n'importe quelles conditions. En effet, il importe de relever, en premier lieu, que, eu égard au fait que l'adoption d'une mesure nationale telle que celle en cause au principal s'inscrit dans le cadre de la politique agricole commune, une telle mesure ne saurait être établie ou appliquée de manière à compromettre les objectifs poursuivis par cette politique et, plus particulièrement, ceux visés par l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait.

34 En deuxième lieu, ainsi que le prescrit l' article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3950/92, lorsque les autorités compétentes des États membres établissent ou appliquent de telles mesures, elles sont tenues de le faire sur le fondement de critères objectifs.

35 En troisième lieu, il importe de relever que, selon une jurisprudence constante, lorsque la réglementation communautaire laisse aux États membres un choix entre plusieurs modalités d'application, les États membres sont tenus d'exercer

leur pouvoir discrétionnaire dans le respect des principes généraux du droit communautaire (arrêt du 25 novembre 1986, Klensch e.a., 201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, point 10).

36 Ainsi, une mesure de récupération, telle que celle en cause au principal, doit être établie et appliquée dans le respect des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 15 février 1996, Duff e.a., C-63/93, Rec. p. I-569, point 34). En outre, elle doit, d'une part, être proportionnelle au but poursuivi (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 15 avril 1997, Irish Farmers Association e.a., C-22/94, Rec. p. I-1809, points 30 et 31), et, d'autre part, appliquée de manière non discriminatoire (voir, en ce sens, notamment, arrêt Klensch e.a., précité, point 8). De même, une telle mesure doit respecter les droits fondamentaux tels que le droit de propriété (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 24 mars 1994, Bostock, C-2/92, Rec. p. I-955, points 16 et 20), et le droit au libre exercice des activités professionnelles (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 10 juillet 1991, Neu e.a., C-90/90 et C-91/90, Rec. p. I-3617, point 13).

37 Par conséquent, eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que, lorsqu'ils déterminent, en application de l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 3950/92, les modalités selon lesquelles, en cas de vente ou de location des exploitations laitières, les quantités de référence attachées à celles-ci sont transférées avec ces exploitations, les États membres peuvent, conformément à ladite disposition, prévoir qu'une partie de ces quantités de référence ne sera pas transférée avec l'exploitation au producteur qui la reprend, mais sera ajoutée à la réserve nationale au moyen d'une mesure de récupération («clawback»). Une telle mesure doit être adoptée et appliquée:

— sans compromettre les objectifs poursuivis par la politique agricole commune et, en particulier, par l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait;

— sur la base de critères objectifs, et

— en conformité avec les principes généraux du droit communautaire tels que, notamment, les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, de proportionnalité, de non-discrimination ainsi que du respect des droits fondamentaux.

Sur les deuxième et troisième questions

38 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande en substance si le principe de sécurité juridique s'oppose, en tant que principe général du droit communautaire, à ce qu'un État membre choisisse, aux fins de l'adoption de mesures nationales de récupération prises en application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, une procédure selon laquelle un instrument législatif autorise l'autorité compétente à procéder à l'adoption de ces mesures au moyen d'une communication administrative publiée dans un journal national.

39 Les requérants au principal font valoir que, si un État membre est autorisé à prévoir un mécanisme de récupération ou de déduction similaire, la procédure ou les règles choisies par l'État membre pour prendre une telle décision sont soumises aux principes fondamentaux du droit communautaire.

40 Selon les requérants au principal, dans le cas d'espèce, les mesures nationales d'application du règlement n° 3950/92 contenues dans la communication n° 266/20 n'ont pas respecté le principe de sécurité juridique puisqu'elles ne sont pas suffisamment claires et ne permettent pas aux autorités nationales, agissant conformément aux dispositions du droit communautaire, de connaître exactement les limites de leur compétence ni aux particuliers d'agir en pleine connaissance de l'étendue de leurs droits et de leurs obligations dans l'ordre juridique communautaire. Elles permettraient encore moins de prévoir avec une certitude raisonnable les implications juridiques précises d'une telle communication publiée dans un journal.

41 En outre, ils relèvent que ce type de communication administrative n'a aucun fondement ni aucune base juridiques en droit irlandais. En effet, étant donné qu'il n'existe pas de base légale pour une telle communication, celle-ci n'aurait pas plus d'autorité qu'une annonce ou un communiqué publiés par le ministre dans la presse nationale.

42 Dans ces conditions, les requérants au principal estiment que le système irlandais de communications administratives ne respecte pas le principe de sécurité juridique dès lors que les droits et les obligations des particuliers sont susceptibles d'être modifiés par une mesure qui constitue en fait un décret de l'exécutif plutôt que par une loi ou une résolution parlementaire.

43 En revanche, les défendeurs au principal relèvent qu'il résulte du point 34 de l'arrêt du 27 septembre 1979, Eridania et Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Rec. p. 2749), que, lorsqu'un règlement, tel que le règlement n° 3950/92, autorise un État membre à adopter des mesures d'application, c'est uniquement le contenu de telles mesures d'application nationales qui devrait être conforme au contenu du règlement communautaire et aux principes généraux du

droit communautaire. Selon eux, la validité de la procédure nationale choisie pour adopter de telles mesures, qu'elles soient législatives, réglementaires ou administratives, devrait être déterminée conformément au droit public et, éventuellement, au droit constitutionnel de l'État membre concerné.

44 En tout état de cause, les défendeurs au principal font valoir que, en l'occurrence, la procédure suivie par le ministre pour adopter la mesure de récupération en cause au principal n'est pas contraire au principe de sécurité juridique. Tout d'abord, outre le fait que la décision du ministre constituerait une mesure administrative expressément autorisée par un règlement ayant force de loi en Irlande, aucune objection ne pourrait être formulée à l'encontre du mode de publicité, étant donné que cette manière de procéder bénéficierait à ceux qui seront potentiellement affectés par la mesure. En effet, une décision prise par voie réglementaire serait publiée dans l'*Iris Oifigiúil*, document qui est lu par un public restreint. Ensuite, cette pratique aurait été expressément reconnue par la High Court comme étant conforme aux exigences du droit irlandais. Enfin, des décisions telles que celle en cause au principal auraient souvent un caractère urgent et, en tout état de cause, elles perdraient leur efficacité si les producteurs étaient informés à l'avance de l'introduction imminente de telles mesures.

45 Tout en admettant que, lorsque les États membres mettent en œuvre l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, ils doivent choisir des procédures conformes aux principes généraux du droit communautaire et, notamment, au principe de sécurité juridique, la Commission fait valoir que les États membres sont en droit de prendre des mesures par la voie d'une communication publiée dans un journal national lorsque leur droit national le permet et à condition, d'une part, que cette communication ait un caractère contraignant et réponde à des exigences de clarté et de certitude et, d'autre part, que, compte tenu notamment de la diffusion et du nombre de lecteurs du journal concerné, les personnes visées par cette communication puissent être raisonnablement supposées avoir pris connaissance de son contenu. Toutefois, il appartiendrait à la juridiction nationale de déterminer si ces conditions sont remplies dans l'affaire au principal.

46 À cet égard, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il a été rappelé aux points 35 et 36 du présent arrêt, lorsque la réglementation communautaire laisse aux États membres un choix entre plusieurs modalités d'application, les États membres sont tenus d'exercer leur pouvoir discrétionnaire dans le respect des principes généraux du droit communautaire, parmi lesquels figure le principe de sécurité juridique.

47 Selon la jurisprudence relative à ce principe, les États membres doivent exécuter leurs obligations découlant du droit communautaire avec une force contraignante incontestable, ainsi qu'avec la spécificité, la précision et la clarté requises afin qu'il soit satisfait aux exigences découlant dudit principe (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 17 mai 2001, Commission/Italie, C-159/99, Rec. p. I-4007, point 32). À cet égard, de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations découlant du droit communautaire, dès lors qu'elles maintiennent, pour les sujets de droit concernés, un état d'incertitude quant à l'étendue de leurs droits dans un domaine régi par le droit communautaire (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 24 mars 1994, Commission/Belgique, C-80/92, Rec. p. I-1019, point 20, et du 26 octobre 1995, Commission/Luxembourg, C-151/94, Rec. p. I-3685, point 18).

48 Il est certes vrai que les modalités de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire accordé aux États membres par la réglementation communautaire ne peuvent qu'être régies par le droit public de ces derniers (arrêt Eridania et Società italiana per l'industria degli zuccheri, précité, point 34). Toutefois, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence rappelée au point précédent, il peut être, le cas échéant, porté atteinte au principe de sécurité juridique, en tant que principe général du droit communautaire, non seulement en raison du contenu des mesures prises par un État membre, mais également en raison de la procédure ou de la nature même de l'instrument législatif que cet État a choisies afin d'exécuter ses obligations découlant de la réglementation communautaire. En effet, les exigences relatives au caractère contraignant des mesures adoptées par les États membres et à la publicité adéquate de ces mesures, qui sont reconnues par cette jurisprudence, ont précisément trait à la nature de l'instrument législatif choisi et à la procédure suivie pour son adoption.

49 En l'occurrence, les questions déférées par la juridiction de renvoi, telles que reformulées au point 38 du présent arrêt, portent sur deux aspects particuliers de la procédure législative suivie aux fins de l'adoption de la mesure de récupération en cause au principal, à savoir le fait que les Regulations 1995, d'une part, habilitaient de manière discrétionnaire le ministre pour prendre des décisions à cet effet, et, d'autre part, permettaient que l'adoption de celles-ci soit effectuée au moyen d'une communication publiée dans la presse nationale.

50 S'agissant du premier aspect de ladite procédure, la seule circonstance qu'un instrument législatif national a délégué à une autorité d'un État membre, telle qu'un ministre, la compétence pour adopter des mesures en application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92 n'est pas en soi de nature à porter atteinte au principe de sécurité juridique, étant donné que l'adoption d'une mesure à la suite d'une telle procédure n'a pas nécessairement pour conséquence que cette mesure n'est pas contraignante ni qu'elle ne satisfait pas aux exigences de spécificité, de précision et de clarté requises par ledit principe.

51 S'agissant du second aspect de la procédure législative, il suffit de relever que, s'il est vrai que le principe de sécurité juridique exige une publicité adéquate pour les mesures nationales adoptées en application d'une réglementation communautaire, il n'en demeure pas moins que ce principe ne prescrit aucune forme particulière de publicité, telle que la publication desdites mesures dans le journal officiel de l'État membre concerné.

52 En effet, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence citée au point 47 du présent arrêt, la raison pour laquelle le principe de sécurité juridique, en tant que principe général du droit communautaire, exige une publicité adéquate pour les mesures adoptées par les États membres en exécution d'une obligation découlant du droit communautaire est la nécessité évidente d'assurer que les sujets de droit concernés

par de telles mesures seront à même de connaître l'étendue de leurs droits et obligations dans le domaine particulier régi par le droit communautaire.

53 Il s'ensuit qu'une publicité adéquate doit être de nature à informer les personnes physiques ou morales concernées par la mesure adoptée de leurs droits et obligations découlant de celle-ci. Dès lors, il n'est pas exclu qu'une publication de cette mesure dans la presse nationale puisse satisfaire à cette condition. Toutefois, il appartient à la juridiction nationale de déterminer, sur la base des éléments factuels dont elle dispose, si tel est le cas dans l'affaire au principal.

54 Dès lors, il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que le principe de sécurité juridique ne s'oppose pas, en tant que principe général du droit communautaire, à ce qu'un État membre choisisse, aux fins de l'adoption de mesures nationales prises en application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, une procédure selon laquelle un instrument législatif autorise l'autorité compétente, telle qu'un ministre, à procéder à l'adoption de ces mesures par voie de décision. Quant à la publicité de telles mesures, ledit principe exige qu'elle soit de nature à informer les personnes physiques ou morales concernées par lesdites mesures de leurs droits et obligations découlant de celles-ci. Il appartient à la juridiction nationale de déterminer, sur la base des éléments factuels dont elle dispose, si tel est le cas dans l'affaire au principal.

Sur les dépens

55 Les frais exposés par la Commission, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court, par ordonnance du 30 juillet 1999, dit pour droit:

1) Lorsqu'ils déterminent, en application de l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1560/93 du Conseil, du 14 juin 1993, les modalités selon lesquelles, en cas de vente ou de location des exploitations laitières, les quantités de référence attachées à celles-ci sont transférées avec ces exploitations, les États membres peuvent, conformément à ladite disposition, prévoir qu'une partie de ces quantités de référence ne sera pas transférée avec l'exploitation au producteur qui la reprend, mais sera ajoutée à la réserve nationale au moyen d'une mesure de récupération («clawback»). Une telle mesure doit être adoptée et appliquée:

— sans compromettre les objectifs poursuivis par la politique agricole commune et, en particulier, par l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait;

— sur la base de critères objectifs, et

— en conformité avec les principes généraux du droit communautaire tels que, notamment, les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, de proportionnalité, de non-discrimination ainsi que du respect des droits fondamentaux.

2) Le principe de sécurité juridique ne s'oppose pas, en tant que principe général du droit communautaire, à ce qu'un État membre choisisse, aux fins de l'adoption de mesures nationales prises en application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, une procédure selon laquelle un instrument législatif autorise l'autorité compétente, telle qu'un ministre, à procéder à l'adoption de ces mesures par voie de décision. Quant à la publicité de telles mesures, ledit principe exige qu'elle soit de nature à informer les personnes physiques ou morales concernées par lesdites mesures de leurs droits et obligations découlant de celles-ci. Il appartient à la juridiction nationale de déterminer, sur la base des éléments factuels dont elle dispose, si tel est le cas dans l'affaire au principal.

Colneric Gulmann Skouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 juin 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. Macken