CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 27 avril 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La Cour est invitée, dans la présente affaire, à se prononcer sur l'interprétation de la législation communautaire relative aux quotas laitiers dans le contexte d'un litige qui oppose un preneur à bail aux autorités allemandes et qui porte sur l'application au preneur à bail d'un régime d'octroi d'une indemnité pour l'abandon définitif de la production de lait (« régime des producteurs sortants »). Les questions déférées par la juridiction nationale — qui ont trait à l'interprétation de la définition du terme « exploitation » et aux conséquences de l'expiration d'un bail rural sur la poursuite de l'exploitation du quota — semblent, certes, arides et techniques, mais elles font intervenir des problèmes sous-jacents d'une certaine importance pour les intérêts respectifs des bailleurs et des preneurs à bail sur les quotas et pour la nature juridique du quota.

La réglementation applicable

2. Pour comprendre les questions déférées par la juridiction nationale et les problèmes sous-jacents, il convient d'abord d'examiner les textes communautaires et nationaux applicables.

3. Comme chacun le sait désormais, dans le but de réduire les excédents structurels de lait, le règlement n° 856/84 du Conseil (JO 1984, L 90, p. 10) a modifié le règlement n° 804/68, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, en introduisant un prélèvement supplémentaire qui s'ajoute au prélèvement de coresponsabilité et qui est perçu sur les quantités de lait ou d'équivalent lait dépassant une quantité de référence (ou quota) à déterminer. Les règles générales d'application du régime de ce prélèvement sont définies par le règlement n° 857/84 du Conseil (JO 1984, L 90, p. 13) dans sa rédaction modifiée, et ses modalités d'application par le règlement n° 1371/84 de la Commission (JO 1984, L 132, p. 11) modifié.

4. L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 permet aux États membres, aux fins de restructurer la production laitière, d'accorder une indemnité aux producteurs qui s'engagent à abandonner définitivement la production laitière. En application de l'article 4, paragraphe 2, les quantités de référence ainsi libérées sont, en tant que de besoin, ajoutées à la réserve nationale pour être réaffectées à des producteurs dans certains cas particuliers.

5. L'article 7 du règlement n° 857/84, modifié par le règlement n° 590/85 du Conseil (JO 1985, L 90, p. 13), a trait aux

* Langue originale: l'anglais.

transferts de quantités de référence à la suite d'un changement de propriété ou de possession d'une exploitation. Aux termes de l'article 7, paragraphe 1:

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

Aux termes de l'article 7, paragraphe 4:

« 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 qui est l'objet du bail soit mise à la disposition du preneur sortant, s'il entend continuer la production laitière. »

6. L'article 12 du règlement n° 857/84 définit certains termes. A la lettre c), il définit le « producteur » comme étant:

« l'exploitant agricole, personne physique ou morale ou groupement de personnes physiques ou morales, dont l'exploitation est située sur le territoire géographique de la Communauté:

— qui vend du lait ou d'autres produits laitiers directement au consommateur,

— et/ou qui livre à l'acheteur ».

A la lettre d), l'« exploitation » est définie comme étant:

« l'ensemble des unités des productions gérées par le producteur et situées sur le territoire géographique de la Communauté ».

7. Le règlement n° 1371/84 fixe les modalités d'application du régime, et notamment les modalités du transfert des quantités de référence à la suite d'un changement de propriété ou de possession de l'exploitation. Son article 5, paragraphe 1, dispose:

« 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. »

L'article 5, paragraphe 2, prévoit un transfert proportionnel du quota en cas de transfert partiel d'une exploitation. L'article 5, paragraphe 3, dispose:

« 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. »

L'article 5, paragraphe 4, qui a été introduit par le règlement n° 1043/85 (JO 1985,

L 112, p. 18), vise, notamment, le cas où un État membre fait usage de la faculté, prévue à l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84, de permettre au preneur à bail de conserver tout ou partie du quota à l'expiration de son bail, et cette disposition stipule, en substance, que le quota laissé au preneur après l'expiration du bail ne doit pas être supérieur à la quantité dont il disposait avant l'expiration du bail.

8. Aux fins de la mise en œuvre du prélèvement supplémentaire, la République fédérale d'Allemagne a, notamment, adopté la loi du 17 juillet 1984 sur l'octroi d'une indemnité pour abandon de la production laitière pour le marché (Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt) (BGBl. I, p. 942) et un règlement d'application du 20 juillet 1984 (BGBl. I, p. 1023) (ces textes réunis sont appelés ci-après « régime allemand des producteurs sortants »). En vertu de l'article 3 du règlement d'application, celui qui demande à bénéficier de l'indemnité, et qui est obligatoirement un producteur au sens de l'article 12, sous c), du règlement 857/84, doit s'engager à abandonner définitivement la production laitière dans un délai de six mois après l'octroi de l'indemnité. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, du même règlement, il doit, en outre, lorsqu'il est le preneur à bail d'une « exploitation » au sens de l'article 12, sous d), du règlement n° 854/84, présenter une autorisation écrite du bailleur.

Les faits de la cause et les questions

9. Il ressort de l'ordonnance de renvoi et du dossier de l'affaire que le demandeur au principal, Hubert Wachauf, exploitait une ferme au titre d'un bail initialement conclu en 1959 entre ses parents et la propriétaire de la ferme, la princesse zu Sayn-Wittgenstein. La bailleresse n'avait pas utilisé cette ferme pour produire du lait avant de la donner à bail, et le bail n'imposait pas de l'affecter à une production laitière. M. Wachauf était bien un producteur de lait, et tous les éléments qui vouaient spécifiquement la ferme à la production laitière, comme le cheptel et les trayeuses, avaient été apportés par lui et lui appartenaient.

10. Le bail à ferme de M. Wachauf est venu à expiration le 31 janvier 1983, et celui-ci, après s'en être vu refuser la reconduction par la bailleresse et par une juridiction compétente en matière agricole, a finalement quitté la ferme, au début de l'année 1985 semble-t-il. Dans l'intervalle, le règlement n° 856/84 du Conseil avait introduit le régime du prélèvement supplémentaire, avec effet au 2 avril 1984, et une certaine quantité de référence avait été attribuée à M. Wachauf. Celui-ci a demandé l'indemnité pour cessation définitive de la production laitière au titre de la loi allemande précitée, en joignant le consentement écrit de la bailleresse. Toutefois, celle-ci a ensuite retiré ce consentement, en faisant valoir qu'elle n'avait pas compris qu'il résulterait de l'application du régime de cette loi à M. Wachauf que la ferme perdrait le quota attribué à ce dernier. Les autorités allemandes, en l'espèce l'office fédéral de l'alimentation et de la sylviculture (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft), ont alors, par décision du 14 septembre 1984, révoqué leur décision initiale d'accepter la demande de M. Wachauf. Après le départ de M. Wachauf, les terres ont été données à bail à six exploitants distincts, et le quota afférent a été réparti entre ces derniers.

11. Wachauf a introduit un recours contre la décision portant refus de l'admettre à bénéficier du régime de l'indemnité. Dans l'ordonnance de renvoi, la juridiction nationale saisie, à savoir le tribunal administratif (Verwaltungsgericht) de Francfort, déclare qu'elle a des doutes sur le point de savoir si le demandeur était réellement preneur à bail d'une « exploitation » au sens de l'article 12, sous d), du règlement n° 857/84, compte tenu du fait que la ferme n'était pas spécifiquement affectée ni adaptée à la production de lait au moment où elle avait été donnée à bail et que tous les éléments dont la présence la rendait effectivement propre à pareille production avaient été apportés par M. Wachauf et appartenait à celui-ci, et non pas à la bailleresse. Dans l'hypothèse où il faudrait néanmoins considérer pareille ferme comme une « exploitation », de sorte que le consentement du bailleur serait requis, la juridiction nationale estime qu'il y aurait des doutes quant à la validité constitutionnelle de l'exigence de consentement prévue par le régime national de l'indemnité. Sur le plan des principes, estime-t-elle, il semble n'exister aucune raison objective de traiter de façon différente les producteurs selon qu'ils sont propriétaires ou preneurs à bail. S'il était exact, indique-t-elle, que la législation communautaire exige le retour du quota au propriétaire à la fin du bail, en même temps que la terre, l'exigence du consentement pourrait être considérée comme objectivement justifiée en tant qu'elle contribuerait à protéger les intérêts légitimes du propriétaire. Toutefois, la juridiction nationale a des doutes sur le point de savoir si la législation communautaire peut être interprétée comme exigeant le retour du quota au propriétaire dans un cas tel que celui de l'espèce, dans la mesure où cela priverait le preneur à bail des fruits de son labeur et constituerait une expropriation sans indemnisation, qui serait inconstitutionnelle.

12. Ayant des doutes quant à la définition du terme « exploitation » et quant au régime des transferts de quotas, la juridiction nationale a déféré à la Cour les questions suivantes:

1) Un ensemble d'unités de production agricole ne comportant pas de vaches, ni les installations techniques (par exemple trayeuses) exclusivement nécessaires à la production de lait constitue-t-il une « exploitation » au sens de l'article 12, sous d), du règlement n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984?

2) La restitution du bien affermé à l'expiration du bail à fermage constitue-t-elle un cas comparable du point de vue des effets juridiques, au sens de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 1371/84 de la Commission, du 16 mai 1984, lorsque le bien affermé est une exploitation agricole sans vaches à lait et ne disposant pas des installations exclusivement nécessaires à la production de lait (par exemple trayeuses) et que le bail à fermage ne prévoyait aucune obligation à la charge du preneur à bail de produire du lait?

La formulation des questions

13. Il ressort des faits de la cause et du raisonnement de la juridiction nationale, précédemment résumés, que cette dernière se préoccupe essentiellement de savoir si un certain type de ferme à bail, à savoir une ferme qui a été donnée à bail avant l'introduction des quotas laitiers et qui n'était pas spécifiquement adaptée, équipée ni destinée

à une production laitière au moment de l'affermage, entre dans la définition de l'« exploitation » donnée par le règlement n° 857/84. La juridiction nationale demande aussi s'il résulte de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 1371/84 que le quota afférent à une telle ferme doit être transféré au propriétaire ou au repreneur à l'expiration du bail.

14. Selon nous, le libellé des questions posées par la juridiction nationale est plus large que ne l'exige la solution de ces questions. Nous suggérons donc de les reformuler de façon un peu plus étroite et plus spécifique comme suit:

« 1) Une unité de production agricole faisant l'objet d'un bail conclu avant l'entrée en vigueur du règlement n° 856/84 du Conseil constitue-t-elle une 'exploitation' au sens de l'article 12, sous d), du règlement n° 857/84 du Conseil, lorsque, telle qu'elle avait été louée, elle ne comportait ni les vaches laitières, ni les installations techniques (par exemple trayeuses) uniquement nécessaires à la production de lait, et que le bail ne prévoyait aucune obligation à la charge du preneur à bail de produire du lait?

2) L'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 1371/84 de la Commission doit-il être interprété en ce sens que la restitution d'une unité de production agricole affermée, à l'expiration d'un bail conclu avant l'entrée en vigueur du règlement n° 856/84 du Conseil, constitue un cas 'comparable du point de vue des effets juridiques' au sens de cette disposition, lorsque, telle qu'elle avait été louée, ladite unité de production agricole ne comportait pas de vaches laitières, ni d'installations exclusivement nécessaires à la production de lait (par exemple trayeuses), et que le bail ne prévoyait aucune obligation à la charge du preneur de produire du lait? »

La première question

15. Il y a lieu, selon nous, de répondre affirmativement à cette première question. La définition de l'« exploitation » est très large: « l'ensemble des unités de production gérées par le producteur et situées sur le territoire géographique de la Communauté ». La présence dans cette définition d'un renvoi à la notion de « producteur », défini à l'article 12, sous c), comme étant une personne dont l'exploitation est située dans la Communauté et qui « vend du lait ou d'autres produits laitiers directement au consommateur et/ou qui livre à l'acheteur », est un élément qui indique que, pour entrer dans cette définition, un fonds rural doit être affecté à une production de lait; à défaut de pareille production, il n'existerait naturellement aucun quota à exploiter. Néanmoins, le libellé de la définition n'exclut en rien un fonds affermé tel que celui décrit dans la question précitée.

16. Au surplus, comme le souligne le Royaume-Uni dans ses observations écrites, l'article 12 du règlement n° 857/84 définit le terme « exploitation » aux fins de l'application des règles de transfert des quotas figurant à l'article 7 du même règlement et à l'article 5 du règlement n° 1371/84; aux fins de la législation communautaire, l'importance de cette définition réside donc dans ses conséquences sur l'application desdites règles. Par conséquent, la première

question a, en substance, le même objet que la seconde, à savoir déterminer si le preneur à bail d'une ferme, qui n'était pas spécifiquement destinée ni adaptée à la production de lait au moment de la location, peut être considéré comme ayant pris à bail une ferme à laquelle s'appliquent les règles de transfert des quotas. Comme nous l'indiquerons plus loin, il ne semble exister aucune raison de ne pas appliquer ces règles à pareille ferme, qui constitue donc une « exploitation » aux fins de l'article 12, sous d).

17. Nous souhaiterions ajouter une autre remarque sur la définition du terme « exploitation ». Dans leurs observations écrites et orales, tant le Bundesamt que la Commission et le gouvernement du Royaume-Uni se sont déclarés préoccupés à l'idée, qui leur semble suggérée par la juridiction nationale, que, pour pouvoir être considéré comme une « exploitation » aux fins de l'article 12, sous d), un fonds rural doit obligatoirement être équipé pour la production laitière et directement et exclusivement utilisé à cet effet, ou encore être affecté à cette utilisation directe et exclusive au moyen, par exemple, d'une clause dans un bail. Ils ont souligné dans leurs observations que pareille définition de l'« exploitation » exclurait le très grand nombre de fermes mixtes, qui associent la production laitière à l'exploitation des terres arables ou d'autres types d'agriculture. La juridiction nationale ne nous paraît pas, par le raisonnement qu'elle a exposé, avoir entendu formuler une idée aussi large, et il nous semble qu'elle se préoccupait essentiellement du statut d'une seule catégorie particulière de fermes à bail. Nous ajoutons néanmoins pour mémoire que, compte tenu de son libellé et de son objectif, la définition de l'« exploitation » donnée à l'article 12, sous d), du règlement n° 857/84 englobe assurément une exploitation mixte, à condition, bien entendu, qu'il y existe effectivement une production de lait.

La seconde question

18. La juridiction nationale estime que la restitution, à l'expiration du bail, d'un fonds rural qui n'était pas une exploitation de production de lait au moment de l'affermage ne saurait être considérée comme un cas comparable à celui de l'affermage d'une exploitation de production de lait à laquelle s'attache déjà un quota: dans le second cas, le bailleur qui a déjà acquis un quota par ses efforts continue à recevoir le bénéfice de ce quota par l'intermédiaire du loyer; dans le premier cas, au contraire, à l'expiration du bail, le preneur perd tout le bénéfice du quota qu'il a « gagné » par son labeur, s'il n'existe aucune disposition assurant une indemnisation. Bien que l'ordonnance de renvoi ne l'indique pas explicitement, il résulte logiquement du raisonnement adopté par la juridiction nationale que, dans un cas tel que celui de l'espèce, le quota ne retournerait pas au propriétaire en même temps que le foncier, mais serait probablement conservé par le preneur.

19. Il ne nous paraît pas possible d'admettre ce raisonnement. L'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 1371/84 impose de procéder à une comparaison entre deux transactions juridiques — en l'espèce, la conclusion du bail et son expiration — pour déterminer si, en tant que telles, et indépendamment de toute autre considération, ces transactions peuvent être considérées comme produisant des effets comparables en ce qui concerne les producteurs. Le caractère de l'exploitation au moment où elle est donnée à bail et la question de savoir lequel, parmi plusieurs producteurs, peut être considéré comme ayant davantage droit au quota que les autres sont des questions qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération aux fins de cette comparaison. Si on envisage la situation sous ce jour, l'effet juridique de la restitution d'un bail peut être considéré

comme identique, pour l'essentiel, à celui de l'octroi de ce bail, à savoir que le bien affermé est transféré d'une des parties à l'autre.

20. Au surplus, la thèse de la juridiction nationale entraînerait, si elle était admise, une atteinte substantielle au principe selon lequel le quota suit le foncier lors du transfert — principe qui est exprimé à l'article 7 du règlement n° 857/84 et à l'article 5 du règlement n° 1371/84; en effet, comme le soulignent dans leurs observations écrites la Commission, le Royaume-Uni et la partie défenderesse au principal, il est habituel, dans un certain nombre d'États membres, que les preneurs ne louent que la terre et les immeubles et qu'ils fournissent eux-mêmes le cheptel et les équipements. La thèse de la juridiction nationale est, en outre, incompatible avec les dispositions expresses de la législation — à savoir l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 et l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 1371/84 — qui permettent aux États membres, dans certains cas étroitement définis, de décider, à titre de dérogation au principe que le quota suit le foncier, d'autoriser le preneur sortant à conserver tout ou partie du quota, s'il souhaite continuer la production laitière. La thèse de la juridiction nationale pourrait, si elle était retenue, avoir pour conséquence un accroissement considérable du nombre de preneurs sortants qui auraient le droit de conserver tout ou partie du quota, sans aucun engagement de leur part de produire du lait. Nous proposons donc de répondre aussi par l'affirmative à la seconde question.

Les questions sous-jacentes

21. Selon la juridiction nationale, si la Cour répond par l'affirmative aux questions préjudicielles qui lui ont été déférées, deux règles poseraient un problème de compatibilité avec les garanties constitutionnelles d'égalité et de respect de la propriété privée: l'exigence du consentement du propriétaire pour l'application au preneur du régime allemand des producteurs sortants et la règle selon laquelle, à l'expiration du bail, le quota revient au propriétaire en même temps que la terre. Il semble que les préoccupations de la juridiction nationale quant à la compatibilité avec les garanties constitutionnelles découlent de sa conviction qu'il peut exister des cas dans lesquels c'est le preneur à bail, et non pas le propriétaire, qui a attiré un certain quota vers l'exploitation grâce à son travail, et, dans pareils cas, il lui semblerait inéquitable que le propriétaire puisse, sans plus, opposer un veto à l'admission du preneur au bénéfice d'un régime destiné aux producteurs sortants et s'assurer tout le bénéfice du quota à l'expiration du bail à ferme, à l'exclusion du preneur.

22. Nous nous rangeons à l'opinion de la juridiction nationale quant au fait qu'il peut parfaitement exister des cas dans lesquels il est indispensable de tenir compte de l'intérêt du preneur à bail sur le quota. Comme le souligne la Commission dans ses observations écrites, la législation communautaire est en grande partie muette sur les intérêts respectifs du propriétaire et du preneur et laisse aux États membres le soin de trouver l'équilibre nécessaire. Il est logique que cette tâche soit laissée aux autorités nationales, compte tenu, d'une part, de la diversité des régimes juridiques et des textes d'application nationaux et, d'autre part, des différences de situations des divers producteurs. Néanmoins, cela ne signifie pas, selon nous, que le droit communautaire n'offre aucun élément de solution à cet égard. En particulier, dans les affaires jointes 201 et 202/85, Klensch/Secrétaire d'État (Rec. 1986,

p. 3477), la Cour a mis l'accent sur le fait que l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité s'applique à toutes les mesures relatives à l'organisation commune des marchés agricoles, indépendamment de l'autorité qui les établit, et que, par conséquent, elle lie également les États membres lorsque ceux-ci mettent en œuvre une organisation commune de marchés et interdit d'adopter des mesures d'application nationales qui entraînent une discrimination entre producteurs. Nous estimons qu'en outre les États membres, lorsqu'ils mettent en application le droit communautaire, sont eux aussi tenus de veiller au principe du respect de la propriété qui, comme la Cour l'a affirmé (voir, par exemple, l'affaire 44/79, Hauer/ Land Rheinland-Pfalz, Rec. 1979, p. 3727), est garanti dans l'ordre juridique communautaire, conformément aux conceptions communes aux constitutions des États membres, et reflété également par le premier protocole joint à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Bien que la jurisprudence de la Cour n'ait visé jusqu'à présent que le respect de la propriété par le législateur communautaire lui-même, il y a lieu, selon nous, d'appliquer les mêmes principes à la mise en œuvre du droit communautaire par les États membres; il nous semble, en effet, évident que, lorsqu'ils agissent en vertu de pouvoirs qui leurs sont conférés par le droit communautaire, les États membres doivent être soumis aux mêmes obligations que le législateur communautaire en toute situation qui fait intervenir le principe du respect des droits fondamentaux.

23. Nous aborderons successivement ces deux principes en commençant par le principe de non-discrimination, qui nous paraît devoir entrer en ligne de compte pour examiner l'exigence du consentement du propriétaire. Comme nous l'avons vu, la législation communautaire laisse aux États membres le soin de déterminer les conditions permettant de bénéficier d'un régime national d'indemnité des producteurs sortants qui est instauré en application de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 857/84. Dans le principe, nous ne voyons aucune objection à formuler à l'encontre d'une règle exigeant que le propriétaire donne son consentement à l'admission du preneur au bénéfice d'un tel régime, puisqu'il résulte de l'admission de ce dernier au bénéfice dudit régime que l'exploitation perd définitivement le quota laitier. En même temps, si les autorités d'un État membre accordaient au propriétaire un droit de veto illimité, il pourrait, dans certains cas, en résulter une violation du principe de non-discrimination, puisqu'une règle uniforme serait appliquée à tous les preneurs, quelle que soit leur situation individuelle, et en particulier quelle que soit leur contribution à l'acquisition du quota. Pareille violation du principe pourrait se produire, par exemple, dans le cas d'un fermier qui souhaiterait abandonner la production de lait en cours de bail et qui se verrait exclu du régime des producteurs sortants du fait du défaut de consentement de son propriétaire, alors même que ce serait ce fermier, et non pas le propriétaire, qui aurait amené le quota à l'exploitation par son travail. En pareil cas, l'exigence du consentement du propriétaire pourrait être contraire au principe de non-discrimination.

24. En second lieu, il nous paraît manifeste que le principe du respect de la propriété privée doit toujours être observé dans la mise en œuvre de la législation sur les quotas. Dans l'analyse de ce principe qu'il a présentée dans ses conclusions à l'occasion de l'affaire Hauer, l'avocat général Capotorti a avancé l'idée que les mesures d'expropriation doivent donner lieu à une obligation d'indemnisation, lorsqu'elles

présentent la double caractéristique suivante: retirer au bien toute valeur économique appréciable, et ce d'une façon permanente (Rec. 1979, p. 3752-3765, 3759-3762). Cette analyse nous paraît applicable au bien incorporel que constitue le quota laitier, qui peut à bon droit être considéré comme ayant une valeur économique autonome et, dans la ligne de cette analyse, nous dirions qu'il peut certainement exister des situations dans lesquelles le fait que le preneur perde définitivement l'utilisation et la valeur du quota, à l'expiration du bail, peut être considéré comme une mesure d'expropriation.

25. Dans les observations écrites qu'ils ont déposées dans l'affaire, tant la Commission que le gouvernement du Royaume-Uni se sont efforcés de faire valoir qu'un quota n'était rien d'autre qu'un instrument de gestion du marché et qu'il ne saurait être considéré comme une sorte de bien incorporel qui pourrait donner lieu à des droits de propriété. Selon nous, cela peut éventuellement correspondre à l'intention de la législation communautaire, mais non à la réalité économique. Si on envisage la nature du quota du point de vue du producteur, il est manifeste qu'il représente en fait une forme d'autorisation de produire une certaine quantité d'un bien (lait), à un prix plus ou moins garanti, sans encourir une sanction (le prélèvement supplémentaire). Dans un marché qui a été véritablement figé par l'introduction des quotas, pareille « autorisation » acquiert nécessairement une valeur économique. Cette valeur se traduit essentiellement par un accroissement de la valeur locative et de la valeur financière des exploitations productrices de lait. Toutefois, le fait que le quota peut aussi avoir une valeur intrinsèque est démontré par la pratique de la « location de quotas », c'est-à-dire le transfert temporaire d'un producteur à un autre d'un quota inutilisé, sans le foncier, pratique qui est autorisée par l'article 5 quater (1 bis) du règlement n° 804/68 modifié par le règlement n° 2998/87 du Conseil (JO 1987, L 285, p. 1). Cela ressort aussi, quoique de façon plus indirecte, de l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84, qui peut être envisagé sous l'angle d'une disposition destinée à protéger l'intérêt du preneur à bail sur la valeur économique que représente le quota.

26. La législation communautaire n'a pas résolu la question de la titularité du quota, peut-être parce qu'il ne semblait pas souhaitable — par crainte de créer un marché des quotas — d'admettre l'idée même qu'un quota puisse être possédé. La question n'est pas simple. D'une part, le fait que les règles de transfert exigent en principe que le quota suive le foncier incite à penser que le quota est attaché à la terre et qu'il doit donc être considéré comme appartenant au propriétaire. D'autre part, la présence de l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 et l'autorisation récente de la « location de quotas » indiquent que ce rattachement à la terre n'est pas absolu. Au surplus, les quotas ne sont pas attribués à une exploitation, mais à une personne, le producteur individuel, qui peut naturellement être un preneur à bail, sur la base de sa production au cours d'une année de référence donnée. Ces considérations donnent à penser, selon nous, que le propriétaire et le preneur à bail peuvent avoir l'un ou l'autre un droit de propriété sur un quota.

27. Si l'analyse qui précède est exacte, le fait qu'un État membre n'assure aucune indemnisation pourrait donc, dans certains cas, constituer une violation du principe du respect de la propriété. Pareille indemnisation devrait normalement résider en une indemnité payée par le propriétaire en

contrepartie de l'acquisition de la valeur du quota, acquisition qui, à défaut, pourrait être considérée comme une forme d'« enrichissement sans cause ».

28. Nous ajoutons qu'on ne saurait, selon nous, soutenir que l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 contient déjà des dispositions suffisantes pour la prise en compte des intérêts du preneur à bail sur le quota. L'application de l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 est facultative, et, si un État membre choisit de ne pas faire usage de cette disposition, ce sont les règles de transfert normales qui s'appliquent, ce qui prive le preneur à bail tant de l'utilisation du quota que de sa valeur. En tout état de cause, l'article 7, paragraphe 4, ne vise que le preneur qui quitte l'exploitation et qui souhaite conserver tout ou partie du quota pour continuer de produire du lait ailleurs. Cette disposition ne prévoit pas le cas du départ d'un preneur à bail qui préfère abandonner la production laitière, en vue, par exemple, de cesser ses activités ou d'en entreprendre d'autres.

29. Il ne semble pas non plus possible de se fier aux législations nationales relatives aux exploitations agricoles pour rééquilibrer la situation en faveur du preneur à bail. Il est, certes, exact que, dans un certain nombre d'États membres, la législation permet aux exploitants agricoles de fonds ruraux affermés de bénéficier d'une grande sécurité en matière de bail. Toutefois, pareille protection n'existe pas partout. En fait, l'agent de la Commission a confirmé à l'audience que l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 857/84 avait précisément été introduit par souci de la situation non protégée de certains exploitants agricoles en République fédérale d'Allemagne. En outre, même si la législation en matière d'exploitations agricoles prévoit, dans certains États membres, que le preneur à bail doit être indemnisé à l'expiration du bail pour les améliorations qu'il a effectuées, on peut néanmoins douter que pareille législation englobe nécessairement l'obligation de l'indemniser pour la valeur du quota. (En ce qui concerne la France, voir Lorvellec: « Le régime juridique des transferts de quotas laitiers », *Revue du droit rural* n° 157, novembre 1987, p. 409 à 417, 413). Cela est, notamment, illustré par la circonstance que le Royaume-Uni, dont la législation en matière d'exploitations agricoles assurait déjà tant une grande sécurité des baux à ferme qu'une indemnisation pour les améliorations apportées par le fermier, a néanmoins estimé opportun d'ajouter une réglementation spéciale imposant aux propriétaires d'indemniser certains preneurs pour les quotas à l'expiration des baux (Agricultural Act de 1986, articles 13 et 14 et Schedules 1 et 2).

30. C'est naturellement à la juridiction nationale qu'il appartient, dans le cas d'espèce considéré, de déterminer si, et dans quelle mesure, il y a lieu de tenir compte des intérêts du preneur à bail sur le quota. Selon nous, la Cour n'a pas lieu d'essayer de préciser, dans le cadre de la présente affaire, les types de circonstances que les juridictions nationales devront prendre en considération; il lui suffit d'indiquer, de façon générale, l'obligation d'appliquer les principes de non-discrimination et de respect de la propriété privée dans ce contexte.

Conclusions

31. Nous pensons donc qu'il y a lieu de répondre comme suit aux questions déférées par la juridiction nationale:

« 1) La définition de l'"exploitation' au sens de l'article 12, sous d), du règlement n° 857/84 du Conseil englobe une unité de production agricole faisant l'objet d'un bail conclu avant l'entrée en vigueur du règlement n° 856/84, lorsque ladite unité de production, telle qu'elle avait été louée, ne comportait ni les vaches laitières, ni les installations (par exemple trayeuses) exclusivement nécessaires à la production de lait, et que le bail ne prévoyait aucune obligation à la charge du preneur à bail de produire du lait.

2) L'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 1371/84 de la Commission doit être interprété en ce sens que la restitution d'une unité de production agricole affermée, à l'expiration d'un bail conclu avant l'entrée en vigueur du règlement n° 856/84 du Conseil, constitue un cas « comparable du point de vue des effets juridiques » au sens de cette disposition, même lorsque, telle qu'elle avait été louée, ladite unité de production ne disposait ni de vaches laitières, ni d'installations (par exemple trayeuses) exclusivement nécessaires à la production de lait, et que le bail à ferme ne prévoyait aucune obligation à la charge du preneur à bail de produire du lait.

3) L'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE s'oppose à ce qu'un État membre impose à un preneur à bail d'obtenir le consentement de son propriétaire pour pouvoir bénéficier d'un régime d'abandon définitif de la production laitière, qui est organisé en application de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 du Conseil, si, compte tenu de la situation particulière dudit preneur à bail, cette exigence aboutit à une discrimination entre producteurs.

4) Le principe du respect du droit de propriété garanti par l'ordre juridique communautaire exige que les États membres veillent à ce que le propriétaire verse une indemnisation financière au preneur à bail, qui perd le droit d'utiliser le quota à l'expiration du bail dont son exploitation fait l'objet, si, compte tenu de la situation particulière dudit preneur à bail, le fait de ne pas prévoir une indemnisation conduit à une violation du principe du respect de la propriété.»