ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

7 juin 2007 *

Dans l'affaire C-278/06,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), par décision du 18 mai 2006, parvenue à la Cour le 26 juin 2006, dans la procédure

Manfred Otten

contre

Landwirtschaftskammer Niedersachsen,

en présence de:

Jonny Kück

et

Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. R. Schintgen, président de chambre, MM. A. Borg Barthet et M. Ilešič (rapporteur), juges,

avocat général: M. Y. Bot,
greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 29 mars 2007,

considérant les observations présentées:

— pour M. Otten, par M^{e} G.-W. Bieniek, Rechtsanwalt,

— pour la Landwirtschaftskammer Niedersachsen, par M^{me} H. Steggewentz, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et C. Blaschke, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. J. Schieferer et F. Erlbacher ainsi que par M^{me} H. Tserepa-Lacombe, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 7, paragraphe 2, 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 (CE) n° 1256/1999 du Conseil, du 17 mai 1999 (JO L 160, p. 73, ci-après le «règlement n° 3950/92»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Otten, ancien preneur à bail de terres affectées à une exploitation laitière, à la Landwirtschaftskammer Niedersachsen (chambre d'agriculture de la Basse-Saxe) au sujet du transfert de la quantité de référence de lait ou de produits laitiers à un bailleur, alors que ce dernier, qui n'a pas la qualité de producteur de lait ou de produits laitiers, transfère à son tour, par l'intermédiaire d'un bureau étatique de vente, ladite quantité dans une durée aussi courte que possible à un tiers possédant cette qualité.

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 l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin

1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13), tel que modifié par le règlement nº 856/84, du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 10). Selon cette disposition, un prélèvement supplémentaire est dû pour des quantités de lait qui dépassent une quantité de référence à déterminer.

4 Les règles générales pour l'application du prélèvement supplémentaire ont été définies par le règlement (CEE) nº 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement nº 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13).

5 Le règlement nº 857/84 a été abrogé par le règlement nº 3950/92, qui a prorogé ce régime de prélèvement supplémentaire jusqu'au 1er avril 2000, alors qu'initialement il ne devait s'appliquer que jusqu'au 1er avril 1993.

6 L'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 3950/92 dispose:

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

7 L'article 8 du même règlement énonce:

«Afin de mener à bien la restructuration de la production laitière ou afin d'améliorer l'environnement, les États membres peuvent mettre en œuvre une ou plusieurs des dispositions suivantes, selon des modalités qu'ils déterminent en tenant compte des intérêts légitimes des parties:

[...]

b) déterminer, sur la base de critères objectifs, les conditions selon lesquelles les producteurs peuvent obtenir au début d'une période de douze mois, contre paiement, la réaffectation par l'autorité compétente ou par l'organisme qu'elle a désigné, de quantités de référence libérées définitivement à la fin de la période de douze mois précédente par d'autres producteurs contre le versement, en une ou plusieurs annuités, d'une indemnité égale au paiement précité;

[...]

e) autoriser, sur demande du producteur à l'autorité compétente ou à l'organisme qu'elle a désigné, dans le but d'améliorer la structure de la production laitière au niveau de l'exploitation ou de permettre l'extensification de la production, le transfert définitif de quantités de référence sans transfert de terres correspondant ou vice versa.

[...]»

8 L'article 9 du règlement nº 3950/92 prévoit:

«Aux fins du présent règlement, on entend par:

[...]

c) 'producteur': l'exploitant agricole, personne physique ou morale ou groupement de personnes physiques ou morales dont l'exploitation est située sur le territoire géographique d'un État membre:

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

et/ou

— qui livre à l'acheteur;

[...]»

La réglementation nationale

9 Le régime de transfert des quantités de référence de livraison de lait ou de produits laitiers est régi par l'arrêté relatif à l'application du prélèvement supplémentaire (Zusatzabgabenverordnung), du 12 janvier 2000 (BGBl. 2000 I, p. 27, ci-après l'«arrêté ZAV»), entré en vigueur le 1er avril 2000.

10 Selon l'arrêté ZAV, les quantités de référence ne peuvent plus, en principe, être vendues qu'aux trois dates de chaque année, à savoir au 1er avril, 1er juillet ou 30 octobre, par l'intermédiaire de bureaux étatiques de vente, selon une procédure bien définie ne prenant pas en compte la superficie des terres affectées à l'exploitation laitière.

11 Le contrat de bail rural en cause au principal ayant été conclu avant le 1er avril 2000, l'article 7, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux quantités de lait garanties (Milchgarantiemengenverordnung), du 25 mai 1984 (BGBl. 1984 I, p. 720), tel que modifié par le trente-troisième règlement modificatif du 25 mars 1996 (BGBl. 1996 I, p. 535), trouve à s'appliquer par l'intermédiaire de l'article 12, paragraphe 2, première phrase, de l'arrêté ZAV. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux quantités de lait garanties, la quantité de référence doit faire retour au bailleur en cas d'expiration du bail rural.

12 Lorsqu'une quantité de référence est transférée à un bailleur qui ne possède pas la qualité de producteur, l'article 12, paragraphe 2, première phrase, de l'arrêté ZAV impose de procéder au retrait de 33 % de cette quantité au profit de la réserve du Land.

Le litige au principal et la question préjudicielle

13 En 1974, le prédécesseur de M. Otten a conclu avec M. Kück un bail rural à durée indéterminée à des fins de production laitière, portant sur des terres d'une superficie de 4,1862 ha.

14 En 1984, dans le cadre de l'instauration du système des prélèvements supplémentaires à la charge des producteurs de lait dépassant les quantités de référence qui leur sont attribuées, le prédécesseur de M. Otten s'est donc vu attribuer une certaine quantité de référence au titre de cette surface louée pour la production laitière.

15 Au cours de l'année 2000, MM. Otten et Kück ont résilié le contrat de bail qui les liait avec effet au 1er janvier 2001. L'exploitation a dès lors fait retour à M. Kück à cette même date.

16 À la demande de M. Kück, la Landwirtschaftskammer Hannover (chambre d'agriculture de Hanovre) a, par décision administrative du 14 février 2001, modifiée le 27 avril 2001, confirmé à celui-ci qu'une quantité de référence de 9 315 kg lui avait été transférée. Elle a également décidé qu'une quantité de référence de 4 588 kg était reprise pour être ajoutée à la réserve du Land au motif que M. Kück n'était pas producteur.

17 M. Otten a introduit contre cette décision un recours hiérarchique qui a été rejeté par la Landwirtschaftskammer Hannover.

18 M. Otten a alors introduit un recours devant le Verwaltungsgericht Stade (tribunal administratif de Stade) qui a annulé ces décisions administratives.

19 Par arrêt du 16 mars 2005, le Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur de la Basse-Saxe) a rejeté l'appel interjeté par la Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Le Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht a estimé que lorsqu'un bail rural portant sur des exploitations utilisées pour la

production laitière prend fin, la quantité de référence correspondante ne fait retour au bailleur que si celui-ci est lui-même producteur ou transfère les terres immédiatement à un autre producteur.

20 La Landwirtschaftskammer Niedersachsen a introduit un recours en «Revision» devant le Bundesverwaltungsgericht.

21 Ce dernier considère que, selon l'interprétation de la Cour dans l'arrêt du 20 juin 2002, Thomsen (C-401/99, Rec. p. I-5775), une acquisition de transition par un bailleur qui ne possède pas la qualité de producteur serait toujours possible dans la mesure où, d'une part, cette acquisition est temporaire et rendue nécessaire par la législation nationale et, d'autre part, elle aboutit à une nouvelle cession du bail à un preneur à bail ayant la qualité de producteur. Le résultat final de ces deux transferts est, selon l'interprétation dudit arrêt donnée par la juridiction de renvoi, considéré comme une opération unique de transfert de la quantité de référence d'un producteur à un autre producteur (arrêt Thomsen, précité, point 43).

22 Cette interprétation devrait être également appliquée dans l'affaire en cause au principal où le transfert des terres est, dans le cadre de la seconde opération de transfert et en vertu de la nouvelle réglementation nationale, détaché du transfert des quantités de référence.

23 En outre, selon cette interprétation, les quantités de référence sont utilisées aux fins de la production ou de la commercialisation du lait de sorte que le bailleur qui n'est pas un producteur ne peut pas tirer des avantages purement financiers en se prévalant de la valeur marchande de ces quantités (arrêts du 13 avril 2000, Karlsson e.a., C-292/97, Rec. p. I-2737, point 57; du 20 juin 2002, Mulligan e.a., C-313/99, Rec. p. I-5719, point 30, et Thomsen, précité, point 39).

24 Dans ces conditions, le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Convient-il d'interpréter l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 3950/92, [...] en ce sens que, à l'expiration d'un bail rural portant sur une exploitation laitière ou sur des terres utilisées pour la production laitière, les quantités de référence y attachées peuvent également faire retour au bailleur dans le cas où celui-ci n'est pas et ne deviendra pas lui-même producteur, mais qu'il transfère, par l'intermédiaire d'un bureau étatique de vente, la quantité de référence dans les plus brefs délais à un tiers qui possède cette qualité?»

Sur la question préjudicielle

25 Par sa question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 3950/92 doit être interprété en ce sens que, à l'expiration d'un bail rural portant sur une exploitation laitière, la quantité de référence y étant attachée peut revenir au bailleur dans la mesure où celui-ci n'étant pas producteur et n'ayant pas l'intention de le devenir, transfère, par l'intermédiaire d'un bureau étatique de vente, ladite quantité dans les plus brefs délais à un tiers qui possède cette qualité.

26 Il convient d'emblée de rappeler qu'il découle de l'économie générale de la réglementation communautaire en matière de prélèvement supplémentaire sur le lait qu'une quantité de référence ne peut en principe être attribuée à un exploitant agricole que dans la mesure où celui-ci a la qualité de producteur (voir, en ce sens, notamment arrêt du 26 octobre 2006, Kibler, C-275/05, Rec. p. I-10569, point 21 et jurisprudence citée).

27 En effet, conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 3950/92, à l'expiration d'un bail rural portant sur une exploitation laitière, la quantité de référence attachée à celle-ci ne peut, en principe, revenir en tout ou partie au bailleur que lorsqu'il a la qualité de producteur au sens de l'article 9, sous c), dudit règlement (arrêt Thomsen, précité, point 41).

28 Dans ces conditions, une acquisition transitoire des quantités de référence par le bailleur à qui la qualité de producteur fait défaut ne saurait être admise, au regard du droit communautaire, que pour autant qu'elle est nécessaire et d'une durée aussi courte que possible (voir, en ce sens, arrêt Thomsen, précité, point 43).

29 Or, cette interprétation est transposable à l'affaire en cause au principal. En premier lieu, il ressort du sixième considérant du règlement n° 1256/1999 que les États membres peuvent organiser le transfert des quantités de référence autrement que par voie de transactions individuelles entre producteurs. En second lieu, il découle du point 43 de l'arrêt Thomsen, précité, que l'attribution transitoire des quantités de référence pour une longue période à des bailleurs qui n'envisagent pas de devenir producteurs est contraire, d'une part, à l'économie générale de la réglementation communautaire relative au prélèvement supplémentaire sur le lait et, d'autre part, au principe selon lequel une quantité de référence ne saurait être attribuée à un exploitant agricole dépourvu de la qualité de producteur de lait.

30 La circonstance, que dans l'affaire en cause au principal, le transfert de la quantité de référence est détaché du transfert de l'exploitation, n'est pas de nature à affecter ladite interprétation.

31 En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour, même si une quantité de référence n'est, en principe, transférée que par le transfert de l'exploitation à laquelle elle est affectée, à condition que ce transfert respecte les formes et conditions

prévues à l'article 7 du règlement nº 3950/92, il n'en demeure pas moins que les quantités de référence peuvent être transférées sans exploitations dans les cas de dérogation prévus par le droit communautaire (voir, en ce sens, arrêt Mulligan, précité, point 27, et jurisprudence citée).

32 Il y a lieu de relever à cet égard que l'article 8, sous b), du règlement nº 3950/92 permet aux États membres d'adopter isolément ou conjointement une ou plusieurs des mesures énumérées, mais ne les autorise pas à prévoir de nouveaux types de dispositions en la matière (arrêt du 14 octobre 2004, Espagne/Commission, C-173/02, Rec. p. I-9735, point 26).

33 En effet, les États membres peuvent, conformément à l'article 8, sous b), du règlement nº 3950/92 et afin de mener à bien la restructuration de la production laitière ou d'améliorer l'environnement, déterminer sur la base de critères objectifs les conditions selon lesquelles les producteurs peuvent obtenir au début d'une période de douze mois, contre paiement, la réaffectation par l'autorité compétente ou par l'organisme qu'elle a désigné, de quantités de référence libérées définitivement par d'autres producteurs à la fin de la période de douze mois précédente.

34 En application de l'article 8, sous e), du règlement nº 3950/92, les États membres peuvent aussi autoriser, sur demande du producteur à l'autorité compétente ou à l'organisme qu'elle a désigné, le transfert définitif d'une quantité de référence sans exploitation correspondante.

35 Il s'ensuit que le législateur communautaire a envisagé la possibilité du transfert d'une quantité de référence, par l'intermédiaire d'un organisme étatique de vente, à un producteur sans que soit transférée l'exploitation y étant attachée.

36 L'interprétation qui précède n'est pas mise en cause par les points 42 et 43 de l'arrêt Thomsen, précité, relatif à une transmission des quantités de référence en tenant compte de la superficie des terres affectées à l'exploitation laitière, dès lors qu'il ne ressort pas dudit arrêt que le bailleur n'aurait pas pu transférer à un tiers producteur la quantité de référence sans l'exploitation qui y est liée, par l'intermédiaire d'un organisme étatique de vente, et ce dans une durée aussi courte que possible après l'expiration du contrat de bail.

37 La circonstance que, dans l'affaire en cause au principal, la quantité de référence attachée à une exploitation laitière revient temporairement au bailleur qui ne revêt pas la qualité de producteur n'est pas déterminante pour autant que cette situation n'est pas de longue durée et que la quantité de référence en question est transférée dans les plus brefs délais à un tiers qui possède effectivement la qualité de producteur.

38 Par conséquent, une acquisition transitoire d'une quantité de référence attachée à une exploitation par un bailleur n'ayant pas la qualité de producteur pour la transférer à un bureau étatique de vente des quantités de références, afin que ce dernier puisse la vendre dans une durée aussi courte que possible à des producteurs, ne saurait être considérée comme étant contraire à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 3950/92.

39 Cette interprétation est au demeurant compatible avec l'objectif principal de ladite disposition du règlement n° 3950/92, selon lequel les quantités de référence ne sauraient être attribuées aux personnes souhaitant retirer un avantage purement financier de cette attribution (voir, en ce sens, arrêt Thomsen, précité, point 45).

40 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la question posée que l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 3950/92 doit être interprété en ce sens que, à l'expiration d'un bail rural portant sur une exploitation laitière, la quantité de

référence y étant attachée peut revenir au bailleur dans la mesure où celui-ci, n'étant pas producteur et n'ayant pas l'intention de le devenir, transfère, par l'intermédiaire d'un bureau étatique de vente, ladite quantité dans les plus brefs délais à un tiers qui possède cette qualité.

Sur les dépens

41 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit:

L'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 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 (CE) nº 1256/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, doit être interprété en ce sens que, à l'expiration d'un bail rural portant sur une exploitation laitière, la quantité de référence y étant attachée peut revenir au bailleur dans la mesure où celui-ci, n'étant pas producteur et n'ayant pas l'intention de le devenir, transfère, par l'intermédiaire d'un bureau étatique de vente, ladite quantité dans les plus brefs délais à un tiers qui possède cette qualité.

Signatures