

l'homme, le fait, pour un acte institutionnel de la Communauté, d'apporter des restrictions à la plantation nouvelle de vignes ne saurait être considéré comme incompatible, dans son principe, avec le respect dû au droit de propriété. Il faut toutefois que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable dans les prérogatives du propriétaire, qui porterait atteinte à la substance même du droit de propriété.

6. L'interdiction de plantation nouvelle de vignes, édictée, pour une période limitée, par le règlement n° 1162/76, est justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté consistant dans la réduction, dans l'immédiat, de surplus de production et dans la préparation, à

plus longue échéance, d'une restructuration du vignoble européen. Elle ne porte dès lors par atteinte à la substance du droit de propriété.

7. A l'instar du droit de propriété, le droit au libre exercice des activités professionnelles, loin d'apparaître comme une prérogative absolue, doit être considéré en vue de la fonction sociale des activités protégées.

En particulier, s'agissant de l'interdiction, par un acte institutionnel des Communautés, de plantation nouvelle de vignes, il convient de constater qu'une telle mesure n'affecte d'aucune manière l'accès à la profession viticole ni le libre exercice de cette profession sur les surfaces consacrées antérieurement à la viticulture. S'agissant de plantations nouvelles, une restriction éventuelle au libre exercice de la profession viticole se confondrait avec la restriction apportée à l'usage du droit de propriété.

Dans l'affaire 44/79,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Neustadt an der Weinstraße et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction, entre

LISELOTTE HAUER, demeurant à Bad Dürkheim,

et

LAND RHEINLAND-PFALZ (Land de Rhénanie-Palatinat),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 2 du règlement n° 1162/76 du Conseil, du 17 mai 1976, portant des mesures visant à adapter le potentiel viticole aux besoins du marché, tel qu'il a été modifié par le règlement n° 2776/78 du Conseil, du 23 novembre 1978, au regard de l'article 1 du Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft — Weinwirtschaftsgesetz (loi allemande portant des mesures dans le domaine de l'économie viti-vinicole),

## LA COUR,

composée de M. H. Kutscher, président, MM. A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, MM. J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans et O. Due, juges,

avocat général: M. F. Capotorti

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

### En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE peuvent être résumés comme suit:

tion, par laquelle le Land Rheinland-Pfalz (Land de Rhénanie-Palatinat) s'engageait à autoriser la plantation nouvelle de vignes sur plusieurs parcelles des terrains en cause.

Le 6 juin 1975, M<sup>me</sup> Hauer a sollicité, à son tour, l'autorisation de procéder à la plantation nouvelle de vignes sur le terrain dont elle est propriétaire.

### I — Faits et procédure écrite

M<sup>me</sup> Liselotte Hauer est propriétaire d'un terrain sur le territoire de la commune de Bad Dürkheim.

La vocation viticole, au sens de l'article 1 du Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft — Weinwirtschaftsgesetz (loi allemande portant des mesures dans le domaine de l'économie viti-vinicole), des terrains attenants à celui de M<sup>me</sup> Hauer a fait l'objet, devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Neustadt an der Weinstraße, de diverses actions judiciaires qui ont abouti, le 22 mai 1975, à une transac-

Cette autorisation lui a été refusée, le 2 janvier 1976, par le Land Rheinland-Pfalz, au motif que son terrain était inapte à la viticulture, au sens de l'article 1, paragraphe 2, du Weinwirtschaftsgesetz.

M<sup>me</sup> Hauer a introduit une réclamation contre cette décision le 22 janvier 1976.

Cette réclamation a été rejetée par le Land Rheinland-Pfalz, par décision du 21 octobre 1976, au double motif que le terrain serait inapte à la viticulture au

sens du Weinwirtschaftsgesetz et que le règlement n° 1162/76 du Conseil, du 17 mai 1976, portant des mesures visant à adapter le potentiel viticole aux besoins du marché (JO n° L 135, p. 32) aurait, entre-temps, interdit toute plantation nouvelle des variétés de vigne classées pour l'unité administrative concernée dans la catégorie des variétés à raisins de cuve.

M<sup>me</sup> Hauer s'est pourvue contre cette décision, le 25 novembre 1976, devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) de Neustadt an der Weinstraße.

En cours de procédure, le Land Rheinland-Pfalz s'est déclaré disposé à accorder l'autorisation sollicitée à l'échéance de l'interdiction de plantations nouvelles édictée par le règlement n° 1162/76 pour la période du 1<sup>er</sup> décembre 1976 au 30 novembre 1978. [Cette période a, par après, été prorogée, d'abord au 30 novembre 1979 par le règlement n° 2776/78 du Conseil, du 23 novembre 1978, modifiant pour la deuxième fois le règlement n° 1162/76 (JO n° L 331, p. 1) et par le règlement n° 348/79 du Conseil, du 5 février 1979, portant des mesures visant à adapter le potentiel viticole aux besoins du marché (JO n° L 54, p. 81), puis au 31 décembre 1979 par le règlement n° 2595/79 du Conseil, du 22 novembre 1979, modifiant le règlement n° 348/79 (JO n° L 297, p. 5)] M<sup>me</sup> Hauer, pour sa part, a soutenu que le règlement n° 1162/76 n'était pas applicable à une demande d'autorisation présentée bien avant son entrée en vigueur et que le Land Rheinland-Pfalz aurait dû, dès avant cette entrée en vigueur, avoir accordé l'autorisation. M<sup>me</sup> Hauer a également invoqué l'éventualité d'une incompatibilité du règlement communautaire avec certaines dispositions, en particulier les articles 12 et 14, de la loi fondamentale de la république fédérale d'Allemagne.

Le tribunal administratif de Neustadt an der Weinstraße, par ordonnance de sa deuxième chambre du 14 décembre 1978,

a, en application de l'article 177 du traité CEE, sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

1. Le règlement n° 1162/76 du Conseil, du 17 mai 1976, modifié par le règlement n° 2776/78 du Conseil, du 23 novembre 1978, doit-il être interprété en ce sens que son article 2, paragraphe 1 s'applique également aux demandes d'autorisation de plantations nouvelles de vignes sous forme de vignoble qui ont déjà été présentées avant l'entrée en vigueur de ce règlement?
2. En cas de réponse affirmative à la première question:

l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 doit-il être interprété en ce sens que l'interdiction d'accorder des autorisations de plantations nouvelles qu'il énonce — abstraction faite des exonérations prévues à l'article 2, paragraphe 2, du règlement — s'applique d'une manière générale, c'est-à-dire, en particulier, indépendamment de la question du caractère inapproprié du terrain, qui est réglée à l'article 1, paragraphe 1, deuxième phrase et paragraphe 2 du Weinwirtschaftsgesetz (loi allemande portant des mesures dans le domaine de l'économie viti-vinicole)?

L'ordonnance du Verwaltungsgericht de Neustadt an der Weinstraße a été enregistrée au greffe de la Cour le 20 mars 1979.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE, des observations écrites ont été déposées le 23 mai 1979 par la Commission des Communautés européennes, représentée par le directeur général de son service juridique, M. Claus-Dieter Ehlermann, en qualité d'agent, assisté du

professeur Jochen A. Frowein, de l'université de Bielefeld, le 30 mai 1979, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Bernhard Schloh, conseiller au service juridique, et M. Arthur Brautigam, administrateur à ce service, en qualité d'agents, et le 11 juin 1979 par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, représenté par M. Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, en qualité d'agent, assisté de M. Hans Hinrich Boie, Oberregierungsrat au même ministère.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

## II — Observations écrites déposées devant la Cour

*Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* estime que les deux questions posées à la Cour appellent une réponse affirmative.

### a) Quant à la première question

L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 énoncerait une interdiction générale de toute plantation nouvelle de certaines variétés de vigne; il viserait de toute évidence, à son deuxième alinéa, des cas dans lesquels l'autorisation d'une plantation nouvelle n'est pas encore accordée, mais déjà sollicitée. Cette constatation résulterait des termes clairs de l'interdiction qui ne prévoit pas de dérogation pour les procédures d'autorisation en cours.

Une limitation de l'interdiction générale de plantations nouvelles au profit de procédures d'autorisations en cours eût

exigé — tout particulièrement s'agissant de droit agricole — une réglementation spécifique explicite.

Une réglementation transitoire serait prévue par l'article 4 du règlement; elle ne viserait cependant que les cas dans lesquels des droits avaient déjà été acquis par l'octroi d'autorisations, et non pas le stade de la demande précédant l'autorisation. L'article 4 aboutirait d'ailleurs à une limitation de ces droits acquis, puisqu'elle imposerait la suspension de leur exercice pendant la durée de l'interdiction. Ainsi se traduirait la volonté du législateur communautaire de donner à l'interdiction de plantation un caractère aussi général que possible.

Cette interprétation de l'article 2, paragraphe 1, paraîtrait seule conforme aux buts poursuivis par le règlement n° 1162/76.

Les considérants du règlement indiqueraient que les mesures qu'il institue visent à mettre fin au déséquilibre accentué qui caractérise la situation du marché du vin de table et à freiner le développement de la production. Pour atteindre ces objectifs, le législateur communautaire aurait dû donner à l'interdiction de plantation qu'il édictait une forme aussi générale et efficace que possible. Le début de la période d'application de l'interdiction d'accorder des autorisations serait donc lié à la délivrance, et non pas à la demande, de l'autorisation.

Cette interprétation de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 serait conforme au droit communautaire de rang supérieur, en particulier aux principes de la sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime. La protection d'une situation juridique

acquise ne pourrait être invoquée dans les cas où sa modification constitue une «atteinte à une position établie»; tel ne saurait être le cas lorsque le particulier a sollicité, mais non encore obtenu, de l'administration publique l'exécution d'une certaine prestation.

Cette interprétation correspondrait à l'appréciation de la situation juridique au regard du droit constitutionnel national, également pris en considération par la Cour de justice. D'après le droit constitutionnel national, le législateur serait, en principe, habilité à édicter du droit nouveau applicable à partir d'une certaine date: une violation des principes régissant l'État de droit, en l'espèce la garantie de la propriété, englobant le principe de la protection de la confiance légitime, ne pourrait être retenue qu'en l'absence de motifs matériellement évidents de la date choisie, ce qui ne serait manifestement pas le cas en l'espèce. Par contre, le citoyen ne pourrait se fier absolument à la pérennité immuable d'une situation juridique donnée; face aux importants objectifs, pour l'intérêt général, d'une organisation adéquate du marché viti-vinicole, la seule ouverture d'une procédure en autorisation ne saurait renforcer la position du propriétaire au point d'imposer, selon le droit constitutionnel, une dérogation à l'interdiction provisoire de plantation.

Il conviendrait de donner à la première question la réponse suivante:

Le règlement n° 1162/76, modifié par le règlement n° 2276/78, doit être interprété en ce sens que son article 2, paragraphe 1, s'applique également aux demandes d'autorisation de plantations nouvelles de vignes sous forme de vignoble qui ont déjà été présentées avant l'entrée en vigueur dudit règlement.

#### *b) Quant à la deuxième question*

L'interdiction de plantation édictée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 aurait une portée générale: elle s'appliquerait, indépendamment de la qualité du terrain, également aux terrains aptes à la viticulture.

Seule cette interprétation serait conforme au libellé de la disposition en cause, qui ne comporterait aucune réserve, ainsi qu'à l'objet du règlement. En outre, une interprétation restrictive ne serait pas imposée par un droit de rang supérieur: même dans une interprétation générale, la disposition en cause serait conforme, en particulier, aux droits fondamentaux reconnus en droit communautaire.

L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 serait compatible, notamment, avec le droit de propriété, droit fondamental garanti par les Constitutions de tous les États membres et qui aurait aussi, au plan communautaire, valeur de règle constitutionnelle.

Privant le propriétaire d'un terrain de la possibilité de l'utiliser comme terrain de viticulture, l'interdiction de plantation constituerait certes, une restriction aux pouvoirs du propriétaire; elle ne constituerait pas, cependant, une violation inadmissible d'un droit fondamental. L'étendue de ce droit se mesurerait à sa fonction sociale; le contenu et la jouissance de la propriété seraient susceptibles de restrictions, qui devraient être acceptées par chaque propriétaire, sur la base d'intérêts publics supérieurs et du bien public.

La mesure litigieuse ne porterait pas atteinte à la «substance» du droit de propriété: elle ne restreindrait le pouvoir du propriétaire de disposer de son terrain que dans l'une des nombreuses possibilités de jouissance envisageables et serait limitée dans le temps.

L'interdiction de plantation édictée par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 s'imposerait en raison d'un intérêt public supérieur. Elle aurait été décidée pour éviter une situation de crise aiguë au sein du marché commun agricole; elle serait donc, au sens de la jurisprudence de la Cour, «justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté». Au cours des dernières années se seraient constitués des excédents considérables de vin de table; l'accroissement de la production aurait trouvé essentiellement son origine dans l'extension des surfaces plantées par de nouvelles plantations dans les plaines. L'offre excédentaire aurait entraîné une chute des prix et de graves perturbations sur le marché; cette évolution aurait menacé non seulement les objectifs de politique agricole de l'organisation commune du marché viti-vinicole (stabilisation des marchés, garantie d'existence et de revenus des producteurs), mais aussi d'autres objectifs d'intérêt général du traité CEE (libre circulation des marchandises, paix politique et sociale au sein de la Communauté). La protection de ces objectifs aurait justifié une limitation des pouvoirs des propriétaires.

Une mesure aussi radicale aurait été indispensable à la réalisation de ces objectifs; l'évolution constatée n'aurait pu être combattue par des moyens moins contraignants pour le particulier. La réduction de la production de vin aurait été recherchée par des limitations directes de la production (interdiction de plantations, primes à la reconversion), des mesures d'organisation du marché (distillation préventive, extension du stockage privé de moûts de raisins) et des mesures d'amélioration de la qualité; l'interdiction de plantation ne serait qu'un élément d'un système de mesures cohérentes et coordonnées, étroitement liées dans leur efficacité.

La limitation de plantation litigieuse n'aurait pas constitué une charge exces-

sive pour les producteurs concernés: la période d'application en aurait été limitée et elle aurait été prise dans l'intérêt des opérateurs économiques eux-mêmes.

L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 serait, par ailleurs, compatible avec le droit fondamental du libre exercice de l'activité économique, reconnu, en droit communautaire, sous deux aspects: liberté d'entreprendre une activité professionnelle et liberté d'exercer librement cette activité.

Dans la mesure où elle affecterait le deuxième aspect, l'interdiction de plantation litigieuse ne constituerait pas une atteinte inadmissible au droit fondamental du libre exercice de l'activité économique; celui-ci ne serait pas un droit individuel absolu, interdisant toute limitation; il se situerait également dans un rapport social. La réglementation contestée n'irait pas au-delà de ce qui est nécessaire et constituerait, au sens de la jurisprudence de la Cour, un moyen à la fois nécessaire et approprié en vue de la réalisation d'objectifs légitimes. Les raisons justifiant les limitations de la garantie de la propriété s'appliqueraient également aux restrictions qu'elles impliquent dans le domaine du libre exercice de l'activité économique.

Le principe de proportionnalité aurait été respecté: le droit fondamental n'aurait été limité que sous son aspect de libre exercice de l'activité professionnelle et il n'aurait pas été porté atteinte au libre choix de la profession.

Une limitation des plantations telle que l'énonce l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 serait également admissible d'après le droit constitutionnel national; en particulier, elle serait compatible avec le droit fondamental de la propriété, garanti par l'article 14 de la

loi fondamentale de la République fédérale.

Selon l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, le contenu du droit de propriété et ses limites seraient fixés par les lois; une telle réglementation législative devrait être justifiée par l'intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. La limitation des pouvoirs du propriétaire devrait être appropriée et nécessaire à la réalisation de l'objectif visé et ne saurait constituer une charge excessive.

La réglementation attaquée dans l'affaire au principal satisferait à ces critères.

Son objectif établirait qu'elle est justifiée par un intérêt public supérieur; elle aurait été inévitable et aurait constitué un moyen approprié. Elle n'apparaîtrait pas non plus comme disproportionnée; à cet égard, il conviendrait de tenir compte du fait que l'article 2, paragraphe 2, alinéa b) du règlement exonère de l'interdiction les plantations nouvelles réalisées en exécution de plans de développement des exploitations qui bénéficient d'une aide aux investissements.

L'interdiction provisoire de plantation serait également compatible avec le droit fondamental du libre choix de la profession, prévu à l'article 12 de la loi fondamentale.

Le libre exercice de la profession serait, aux termes de l'article 12, paragraphe 1, deuxième phrase, réglementé par le législateur. Ce pouvoir de réglementation serait lié au principe de la proportionnalité. Aux fins de la détermination d'objectifs de politique économique et des mesures aptes à les atteindre, la loi fondamentale accorderait au législateur une certaine latitude d'appréciation et d'action; son intervention devrait être justifiée par des motifs appropriés et raisonnables, s'inspirant du bien public. Ces moyens devraient respecter, dans le cadre d'une appréciation générale, les

limites de ce qui peut être exigé. Une interdiction de plantations nouvelles serait, certes, proche du degré de limitation le plus élevé concevable aux termes de l'article 12 de la loi fondamentale; cependant, elle n'interdirait pas toute possibilité d'accès à la profession et elle ne serait pas prévue pour une période indéterminée. Une appréciation d'ensemble devrait tenir compte du fait que la liberté d'action du législateur pour surmonter une crise grave comporte la possibilité d'arrêter des solutions provisoires ad hoc, afin de gagner du temps permettant d'élaborer des solutions structurelles à long terme. Une réglementation d'interdiction de plantation dûment limitée dans le temps et s'accompagnant de l'élaboration d'un programme d'action global apparaîtrait donc, en tout cas, comme licite.

La deuxième question comporterait la réponse suivante:

L'interdiction d'accorder des autorisations de plantations nouvelles, énoncée à l'article 2, paragraphe 1 du règlement n° 1162/76, modifié par le règlement n° 2776/78, s'applique d'une manière générale — sous réserve des exonérations visées à l'article 2, paragraphe 2, du règlement — indépendamment de la question de la qualité du terrain.

Le *Conseil*, après avoir explicité les implications d'ordre constitutionnel interne de l'affaire au principal et rappelé l'histoire du règlement n° 1162/76, présente essentiellement les observations suivantes:

a) *Quant à la première question*

Le règlement n° 1162/76 s'appliquerait aussi aux demandes d'autorisation déjà introduites avant son entrée en vigueur. Cette constatation résulterait clairement de son article 2, paragraphe 1, première

phrase, qui interdit toute plantation nouvelle pour la période du 1<sup>er</sup> décembre 1976 au 30 novembre 1978; par ailleurs, la deuxième phrase stipulerait que les États membres n'accordent plus d'autorisation de plantation nouvelle dès la date d'entrée en vigueur du règlement, à savoir le 27 mai 1976. Enfin, l'article 4 prorogerait d'une durée de deux ans la durée de validité des droits à plantation ou à replantation acquis sur la base des législations nationales à la date de l'entrée en vigueur du règlement.

L'interdiction de l'article 2, paragraphe 1, première phrase, qui s'appliquerait donc aussi aux droits individuels à plantation nés dès avant l'entrée en vigueur du règlement, s'appliquerait, à plus forte raison, aux cas dans lesquels une autorisation n'avait pas encore été accordée par les autorités nationales compétentes, bien que la demande en ait été introduite déjà avant l'entrée en vigueur du règlement.

#### *b) Quant à la deuxième question*

La réponse à cette question serait également affirmative.

L'objectif du règlement n° 1162/76 serait de restreindre la production de vins de table en empêchant l'extension du potentiel viticole; une limitation de l'interdiction de plantations nouvelles aux terroirs jugés inaptes à la viticulture en compromettrait très largement l'efficacité.

Cette interprétation serait confirmée par l'article 2, paragraphe 1, première phrase, qui édicte, d'une manière générale, une interdiction de toute plantation nouvelle des variétés de vigne classées dans la catégorie des variétés à raisins de cuve, indépendamment de l'aptitude des terroirs à la viticulture; dans le même sens plaiderait la liste, limitative, des exonérations au principe de l'interdiction totale, figurant à l'article 2, paragraphe 2.

#### *c) Quant à la validité du règlement n° 1162/76*

Le Verwaltungsgericht ayant, sans son ordonnance de renvoi, clairement indiqué que le règlement n° 1162/76, dans l'interprétation défendue par le Conseil, serait inapplicable devant les tribunaux allemands pour incompatibilité avec les droits fondamentaux garantis par la Constitution allemande, il conviendrait de se prononcer également sur sa validité.

Du point de vue droit communautaire, la situation serait claire: le règlement devrait être appliqué par les autorités nationales, y compris les tribunaux de chaque État membre, tant que la Cour de justice n'a pas déclaré sa non-validité (article 177) ou prononcé sa nullité (article 174).

Compte tenu de la jurisprudence du Bundesverfassungsgericht, il conviendrait, en ce qui concerne la garantie des droits fondamentaux, de rappeler que, dans l'ordre juridique communautaire, il est, selon la jurisprudence de la Cour de justice, légitime de réserver, à l'égard du droit de propriété et du droit au libre exercice du commerce, du travail et d'autres activités professionnelles, l'application de certaines limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la substance de ces droits. Le droit de propriété et la liberté du commerce seraient donc, en leur principe, garantis dans l'ordre juridique communautaire; mais leur exercice serait susceptible d'être soumis à des limitations, en fonction de l'intérêt général et pour permettre la réalisation des objectifs de la Communauté, dans la mesure où les droits en question ne sont pas vidés de leur substance.

En l'espèce, la restriction temporaire apportée par le règlement n° 1162/76 au libre exercice de la profession de viticulteur et au droit de propriété apparaîtrait,

compte tenu de son objectif, de nature très limitée; il ne serait pas, en l'espèce, porté atteinte à la substance même de ces droits.

La Loi fondamentale allemande, à ses articles 12 et 14, admettrait également le principe que ces droits sont soumis à des restrictions, justifiées par l'intérêt public. A cet égard, il conviendrait également de constater que la réglementation communautaire ne porte pas atteinte, dans leur substance, à des droits fondamentaux.

Il faudrait également tenir compte du fait que la mesure litigieuse est une mesure conservatoire, imposée par un déséquilibre soudain et important du marché et qui, dans l'attente de mesures structurelles définitives, viserait à éviter la formation d'excédents structurels.

d) Les questions posées à la Cour appelleraient les réponses suivantes:

- L'interdiction visée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 concerne aussi des demandes d'autorisation déjà introduites auprès des autorités nationales avant la date de l'entrée en vigueur du règlement, sur lesquelles ces autorités n'avaient, à cette date, pas encore statué définitivement;
- Cette interdiction vise tous les terroirs, indépendamment de leur aptitude plus ou moins grande à la viticulture;
- Le règlement n° 1162/76, dont la validité ne peut pas être contestée à la lumière des droits fondamentaux, doit être appliqué par les autorités nationales, y compris les tribunaux de chaque État membre, aussi longtemps que son invalidité n'a pas été prononcée par la Cour de justice.

La Commission présente essentiellement les observations suivantes sur les questions d'interprétation et de validité soulevées par l'affaire au principal:

a) *Quant à la première question*

Il résulterait clairement de sa teneur et de son but que le règlement n° 1162/76 doit être appliqué aux procédures administratives en cours.

Le règlement, conformément à son article 6, serait entré en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés; il ne contiendrait aucune disposition selon laquelle les demandes présentées antérieurement devraient être traitées différemment de ce que prévoit l'article 2. A l'article 4 figurerait une disposition suspensive expresse de droits acquis, sans que soient évoquées les procédures administratives en cours; il s'ensuivrait que ces procédures sont soumises à l'interdiction d'octroi de nouvelles autorisations de l'article 2 du règlement.

Le but du règlement, tel qu'explicité dans ses considérants, aurait été de mettre fin à une situation de crise aiguë, ayant conduit à un déséquilibre du marché viti-vinicole; dans cette optique, seul un effet général de l'interdiction, sans égard à des droits déjà acquis ou des procédures administratives en cours, aurait eu un sens.

Cette interprétation serait renforcée par la constatation que l'interdiction de plantation nouvelles constitue une mesure limitée dans le temps; de telles mesures temporaires constitueraient typiquement des interventions dans les conditions de marché et seraient destinées à avoir un effet aussi global que possible durant leur période de validité.

L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 — entre-temps repris, dans sa version du règlement n° 2776/78, par le règlement n° 348/79 — aurait donc été

applicable à des demandes de plantation nouvelle de vignes, présentées avant l'entrée en vigueur du règlement.

*b) Quant à la deuxième question*

Il ressortirait de son libellé que le règlement n° 1162/76, dans sa version du règlement n° 348/79, est applicable indépendamment des conditions dans lesquelles un droit à plantation est acquis en vertu du droit national viti-vinicole; cette constatation résulterait de l'article 4, qui suspend l'exercice de droits acquis sur la base des législations nationales. En outre, l'indépendance du droit communautaire voudrait que celui-ci ne renvoie à des conditions de droit national que lorsque ceci apparaît expressément dans ses dispositions.

*c) Quant à la validité de l'interdiction de plantations nouvelles pour une durée déterminée*

— Aucun principe général de droit ne prévoirait que le demandeur, dans une procédure administrative en cours, est protégé contre une détérioration de sa position juridique. Les lois modificatives s'appliqueraient, sauf dérogation, aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la loi ancienne; ce principe vaudrait également pour les procédures administratives en cours.

— La requérante au principal n'aurait pas, au moment de l'entrée en vigueur du règlement n° 1162/76, été titulaire, en vertu du droit viti-vinicole allemand, d'un droit à la plantation de vignes; elle ne saurait donc invoquer la protection d'un droit régulièrement acquis.

— La jurisprudence tant de la Cour de justice que du Bundesverfassungsgericht montrerait qu'il n'existe pas de principe général de protection de la confiance

légitime, selon lequel toute personne serait en droit de se fier au maintien d'une situation juridique qui lui est favorable et qui lui assurerait la protection de cette confiance.

— Une réglementation interdisant la plantation de vignes limiterait, certes, l'exercice du droit de propriété sur le terrain en cause. Mais il serait légitime que l'ordre juridique communautaire soumette des droits, tels que le droit de propriété, à certaines limitations justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, tant qu'il n'est pas porté atteinte à la substance de ces droits. Les restrictions à la production agricole, dans l'intérêt général, feraient partie des mesures, connues dans les États membres de la Communauté, par lesquelles le droit de propriété est limité dans l'intérêt public. Une telle limitation serait, en droit communautaire, admise par le traité CEE: l'article 39, paragraphe 1, lettre c), assignerait comme but à la politique agricole commune la stabilisation des marchés; l'article 43, paragraphe 2, habiliterait le Conseil à arrêter, à cet effet, des règlements qui, selon l'article 40, paragraphe 3, peuvent comprendre toutes les mesures nécessaires. Relèverait de ces mesures l'interdiction, pour une période déterminée, de plantations nouvelles, telle qu'elle est prévue par l'article 17, paragraphe 5, du règlement n° 816/70 du Conseil, du 28 avril 1970, portant dispositions complémentaires en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole (JO n° L 99, p. 1), sur lequel se fonderait expressément le règlement n° 1162/76.

Par ailleurs, une interdiction temporaire de plantations nouvelles serait une mesure nécessaire et respecterait le principe de proportionnalité, comme le démontrerait l'évolution du marché viti-vinicole au cours des dernières années.

Elle ne toucherait pas non plus les propriétaires de manière intolérable. Elle devrait, en conséquence, être considérée comme une limitation licite du droit de propriété.

— En ce qui concerne le droit constitutionnel allemand, il conviendrait de retenir que le Bundesverfassungsgericht, dans son arrêt du 14 février 1967, a jugé que les limitations de plantations nouvelles, instituées par le *Weinwirtschaftsgesetz*, constituent une réglementation licite au regard du contenu et des limites de la propriété, conformément à l'article 14, alinéa 1, de la loi fondamentale. La limitation des pouvoirs du propriétaire devrait, selon le Bundesverfassungsgericht, être adéquate et nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et ne devrait pas être abusivement contraignante et, de ce fait, intolérable. La différence fondamentale entre les limitations de plantations nouvelles prévues en droit allemand et par le règlement n° 1162/76 consisterait dans le fait que, selon le *Weinwirtschaftsgesetz*, une autorisation pour des plantations nouvelles ne peut être refusée que si le terrain est objectivement inapte à la production de vin. L'interdiction d'une charge excessive, dégagée par la jurisprudence du Bundesverfassungsgericht et susceptible d'être invoquée contre la réglementation communautaire, devrait être mise en relation avec le but fixé expressément par le législateur. Or, la réglementation communautaire, au contraire du *Weinwirtschaftsgesetz*, aurait pour but d'empêcher largement, pendant une période déterminée, la plantation nouvelle de vignobles. Eu égard à cet objectif, l'interdiction d'une charge excessive ne saurait être méconnue si une interdiction de plantations nouvelles peut être globalement considérée comme nécessaire à l'équilibre du marché dans le secteur viti-vinicole. Une limitation temporaire de plantation de vignobles sur des terrains jusqu'alors inutilisés pour la viticulture devrait, selon les critères établis

par le Bundesverfassungsgericht, être admise comme une restriction licite de la propriété, si elle est imposée par des intérêts économiques supérieurs. Les limitations du droit d'utilisation du sol ne seraient pas, en droit allemand, génériquement assimilées à une expropriation; une interdiction, pour une période de trois ans, de plantation nouvelle de vignobles sur des terrains qui n'ont jusqu'alors pas été affectés à la vigne ne constituerait pas une atteinte au droit fondamental de propriété.

— Le droit fondamental du libre exercice de la profession serait, lui aussi, soumis à des restrictions: des motifs raisonnables, d'intérêt général, pourraient justifier une réglementation limitative. Les raisons retenues dans le cadre de la protection de la propriété devraient amener à considérer une limitation, par voie de réglementation, du droit de libre exercice de la profession comme licite. Le Bundesverfassungsgericht devrait, lui aussi, reconnaître qu'en considération de l'article 12 de la loi fondamentale, une limitation de plantations nouvelles, visant uniquement l'extension à de nouveaux terrains de l'exercice de la viticulture pratiquée jusqu'alors, peut être justifiée par des considérations raisonnables d'intérêt général.

d) Les questions posées à la Cour comporteraient les réponses suivantes:

— Le règlement n° 1162/76, dans sa version actuelle du règlement n° 348/79, doit être interprété en ce sens que son article 2, paragraphe 1, s'applique aussi à des demandes introduites avant son entrée en vigueur;

— La validité de l'interdiction de plantations nouvelles est indépendante des réglementations nationales;

— L'affaire n'a pas révélé d'éléments de nature à mettre en cause la validité de l'interdiction de plantations nouvelles, édictée à l'article 2 du règlement n° 1162/76 et à l'article 2 du règlement n° 348/79.

### III — Procédure orale

M<sup>me</sup> Liselotte Hauer, représentée par M<sup>c</sup> Herbert Drews, avocat au barreau de Zweibrücken, le Land de Rhénanie-Palatinat, représenté par M. Josef Koy, Ministerialrat au ministère de l'agriculture et de la viticulture, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, représenté par M. Martin Seidel, le Conseil des Communautés européennes, représenté par MM. Bernhard Schloh et Arthur Brautigam, et la Commission des Communautés européennes, représentée par le professeur Jochen A. Frowein, M. Claus-Dieter Ehlermann et l'expert, M. Alfred Reichardt, administrateur principal à la direction générale de l'agriculture, ont été entendus en leurs observations orales et/ou en leurs réponses à

des questions posées par la Cour à l'audience du 11 octobre 1979.

M<sup>me</sup> Hauer y a notamment insisté sur le fait que, dans l'affaire au principal, le Land de Rhénanie-Palatinat, après avoir rejeté — illégalement — la réclamation dirigée contre le refus d'autorisation de plantations nouvelles, aurait, en cours de procédure, manifesté son intention d'accorder l'autorisation sollicitée, mais en aurait été empêché par le règlement n° 1162/76. Par ailleurs, il y aurait lieu de distinguer entre une interdiction d'autorisation et une interdiction de plantations nouvelles; seule cette dernière aurait un effet sur le marché. En interdisant aux États membres d'accorder une autorisation de plantations nouvelles, le règlement n° 1162/76 violerait le principe de proportionnalité ainsi que les articles 12 et 14 de la loi fondamentale de la République fédérale. Enfin, en prévoyant des possibilités nouvelles de prorogation de la période de validité de l'interdiction, le règlement n'instituerait, en fait, pas une réglementation temporaire.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 8 novembre 1979.

## En droit

Par ordonnance du 14 décembre 1978, parvenue à la Cour le 20 mars 1979, le Verwaltungsgericht de Neustadt an der Weinstraße a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement n° 1162/76 du Conseil, du 17 mai 1976, portant des mesures visant à adapter le potentiel viticole aux besoins du marché (JO n° L 135, p. 32), modifié par le règlement n° 2776/78 du Conseil, du 23 novembre 1978 (JO n° L 333, p. 1).

- 2 Il résulte du dossier que, le 6 juin 1975, la requérante au principal a demandé à l'administration compétente du Land Rheinland-Pfalz l'autorisation de planter une vigne sur un terrain dont elle est propriétaire dans la région de Bad Dürkheim. Cette autorisation lui a été originellement refusée en raison du fait que, selon les normes de la législation allemande applicable en la matière, à savoir la loi relative à l'économie viti-vinicole (Weinwirtschaftsgesetz), du 10 mars 1977, la parcelle en question n'était pas considérée comme étant appropriée à la culture de la vigne. Le 22 janvier 1976, l'intéressée a fait opposition à cette décision. C'est à l'époque où cette opposition était en instance devant l'administration compétente qu'est intervenu le règlement n° 1162/76, du 17 mai 1976, dont l'article 2 porte interdiction, pour une période de 3 ans, de toute plantation nouvelle de vignes. Le 21 octobre suivant, l'administration a rejeté l'opposition en faisant valoir deux motifs: d'une part, le caractère inapproprié du terrain et, d'autre part, l'interdiction de plantation résultant du règlement communautaire cité.
  
- 3 L'intéressée ayant introduit un recours auprès du Verwaltungsgericht, l'administration, à la suite d'expertises faites sur le raisin récolté dans le même périmètre et compte tenu d'une transaction intervenue avec divers autres propriétaires de parcelles voisines de celle de la requérante, a admis que le terrain de la requérante peut être considéré comme approprié à la culture de la vigne selon les normes minimales fixées par la législation nationale. En conséquence, l'administration s'est déclarée disposée à accorder l'autorisation dès la fin de la période d'interdiction de plantation nouvelle imposée par la réglementation communautaire. Il apparaît ainsi que le litige entre parties porte désormais exclusivement sur des questions relevant du droit communautaire.
  
- 4 Pour sa part, la requérante au principal considère que l'autorisation sollicitée devrait lui être accordée en raison du fait que les dispositions du règlement n° 1162/76 ne seraient pas applicables dans le cas d'une demande introduite longtemps avant l'entrée en vigueur de ce règlement. A supposer même que le règlement soit applicable dans le cas de demandes introduites avant son entrée en vigueur, ses dispositions seraient encore inopposables à la requérante, en tant qu'elles porteraient atteinte à son droit de propriété et au droit d'exercer librement sa profession, garantis par les articles 12 et 14 de la loi fondamentale de la république fédérale d'Allemagne.
  
- 5 En vue de résoudre cette contestation, le Verwaltungsgericht a formulé deux questions libellées comme suit:

1. Le règlement n° 1162/76 du Conseil, du 17 mai 1976, modifié par le règlement n° 2776/78 du Conseil, du 23 novembre 1978, doit-il être interprété en ce sens que son article 2, paragraphe 1, s'applique également aux demandes d'autorisation de plantations nouvelles de vignes sous forme de vignoble qui ont déjà été présentées avant l'entrée en vigueur de ce règlement?

2. En cas de réponse affirmative à la première question :

l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 doit-il être interprété en ce sens que l'interdiction d'accorder des autorisations de plantations nouvelles qu'il énonce — abstraction faite des exonérations prévues à l'article 2, paragraphe 2, du règlement — s'applique d'une manière générale, c'est-à-dire, en particulier, indépendamment de la question du caractère inapproprié du terrain, qui est réglée à l'article 1, paragraphe 1, deuxième phrase et paragraphe 2 du *Weinwirtschaftsgesetz* (loi allemande portant des mesures dans le domaine de l'économie viti-vinicole)?

Sur la première question (application du règlement n° 1162/76 dans le temps)

6. La requérante au principal fait valoir à cet égard que sa demande, introduite auprès de l'administration compétente dès le 6 juin 1975, aurait dû aboutir normalement à une décision en sa faveur avant l'entrée en vigueur du règlement communautaire si la procédure administrative avait pris son cours régulier et si l'administration avait, sans retard, reconnu le fait que sa parcelle est adaptée à la culture de la vigne selon les exigences de la loi nationale. Il conviendrait de tenir compte de cette situation pour l'application temporelle du règlement communautaire, d'autant plus que la production du vignoble en question n'aurait eu aucune influence sensible sur les conditions du marché, compte tenu du délai qui s'écoule entre la plantation d'un vignoble et son entrée en production.

7. Les arguments mis en avant par la requérante au principal ne sauraient être retenus. Il est en effet disposé expressément à l'article 2, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n° 1162/76 que les États membres n'accordent plus d'autorisation de plantation nouvelle «dès la date d'entrée en vigueur du présent règlement». En visant l'acte d'autorisation, cette disposition écarte la prise en considération du moment auquel une demande a été introduite. Elle marque l'intention d'assurer un effet immédiat au règlement, à tel point que même

l'exercice des droits à plantation ou à replantation acquis antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement est suspendu pendant la période d'interdiction par l'effet de l'article 4 du même règlement.

- 8 Comme il est dit au 6<sup>e</sup> considérant du préambule, à propos de cette dernière disposition, l'interdiction de plantation nouvelle est commandée par un «intérêt public péremptoire», consistant à freiner le développement de la surproduction de vin dans la Communauté, à rétablir l'équilibre du marché et à prévenir la formation d'excédents structurels. Il apparaît ainsi que le règlement n° 1162/76 vise à un blocage immédiat de l'extension du vignoble existant. Une exception ne saurait donc être admise en faveur d'une demande introduite avant son entrée en vigueur.
  
- 9 Il y a donc lieu de répondre à la première question que le règlement n° 1162/76 du Conseil, du 17 mai 1976, modifié par le règlement n° 2776/78, du 23 novembre 1978, doit être interprété en ce sens que son article 2, paragraphe 1, s'applique également aux demandes d'autorisation de plantation nouvelle de vignes introduites avant l'entrée en vigueur du premier règlement.

Sur la deuxième question (portée matérielle du règlement n° 1162/76)

- 10 Par sa seconde question, le Verwaltungsgericht demande à la Cour de dire si l'interdiction d'accorder des autorisations de plantation nouvelle énoncée par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 s'applique d'une manière générale, c'est-à-dire si elle englobe également des terrains reconnus appropriés à la culture de la vigne, selon les critères d'une législation nationale.
  
- 11 A cet égard, le texte du règlement est explicite en ce que l'article 2 interdit «toute plantation nouvelle» sans faire de distinction entre la qualité des sols concernés. Il résulte tant du texte que des objectifs visés par le règlement n° 1162/76 que la prohibition doit englober les plantations nouvelles indépendamment de la nature des sols et de la classification de ceux-ci aux termes d'une législation nationale. Le règlement vise en effet, ainsi qu'il résulte notamment du deuxième considérant de son préambule, à mettre un

terme à la surproduction de la viticulture européenne et à rétablir tant à court qu'à long terme l'équilibre du marché. Seul l'article 2, paragraphe, 2 du règlement admet quelques exceptions à la généralité de l'interdiction prononcée par le paragraphe 1 du même article, mais il est incontesté qu'aucune de ces exceptions ne s'applique en l'espèce.

- 12 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 doit être interprété en ce sens que l'interdiction d'accorder des autorisations de plantations nouvelles qu'il énonce — abstraction faite des exonérations prévues à l'article 2, paragraphe 2, du règlement — s'applique d'une manière générale, c'est-à-dire, en particulier, indépendamment de la question de savoir si un terrain est, ou non, approprié à la culture de la vigne, selon les dispositions d'une loi nationale.

Sur la question de la garantie des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire

- 13 Dans son ordonnance de renvoi, le Verwaltungsgericht expose qu'au cas où le règlement n° 1162/76 devrait être interprété en ce sens qu'il prononce une interdiction de portée générale, de manière à englober même les sols appropriés à la culture de la vigne, cette disposition devrait être considérée éventuellement comme inapplicable dans la république fédérale d'Allemagne, en raison d'un doute qui existerait au sujet de sa compatibilité avec les droits fondamentaux garantis par les articles 12 et 14 de la loi fondamentale, relatifs, respectivement, au droit de propriété et au libre exercice des activités professionnelles.
- 14 Ainsi que la Cour l'a affirmé dans son arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (Recueil 1970, p. 1125), la question relative à une atteinte éventuelle aux droits fondamentaux par un acte institutionnel des Communautés ne peut pas être appréciée autrement que dans le cadre du droit communautaire lui-même. L'introduction de critères d'appréciation particuliers, relevant de la législation ou de l'ordre constitutionnel d'un État membre déterminé, du fait qu'elle porterait atteinte à l'unité matérielle et à l'efficacité du droit communautaire, aurait inéluctablement pour effet de rompre l'unité du marché commun et de mettre en péril la cohésion de la Communauté.
- 15 La Cour a également souligné dans l'arrêt cité et, ultérieurement, dans l'arrêt du 14 mai 1974, *Nold* (Recueil 1974, p. 491), que les droits fondamentaux

font partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect; qu'en assurant la sauvegarde de ces droits elle est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres, de manière que ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par les Constitutions de ces États; que les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme, auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré, peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire. Cette conception a été ultérieurement reconnue par la déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission, en date du 5 avril 1977, laquelle, après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour, se réfère, d'une part aux droits garantis par les Constitutions des États membres et, d'autre part, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 (JO 1977, n° C 103, p. 1).

- 16 Dans ces conditions, les doutes manifestés par le Verwaltungsgericht sur la compatibilité des dispositions du règlement n 1162/76 avec les règles relatives à la protection des droits fondamentaux doivent être compris comme mettant en cause la validité du règlement au regard du droit communautaire. Il convient de distinguer à ce sujet entre, d'une part, une atteinte éventuelle au droit de propriété et, d'autre part, une restriction apportée éventuellement à la liberté professionnelle.

Quant à la question du droit de propriété

- 17 Le droit de propriété est garanti dans l'ordre juridique communautaire conformément aux conceptions communes aux Constitutions des États membres, reflétées également par le premier protocole joint à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.
- 18 L'article 1 de ce protocole dispose comme suit:

«Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour régler l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.»

- 19 Après avoir affirmé le respect de la propriété, cette disposition envisage deux formes d'atteintes possibles aux droits du propriétaire, selon que l'atteinte a pour objet de priver le propriétaire de son droit ou de restreindre l'usage de celui-ci. Il n'est pas contestable en l'occurrence que l'interdiction de plantation nouvelle ne saurait être considérée comme un acte emportant privation de la propriété, alors que le propriétaire reste libre de disposer de son bien et de l'affecter à tous autres usages non interdits. Par contre, il n'y a pas de doute que cette interdiction restreint l'usage de la propriété. Le deuxième alinéa de l'article 1 du protocole contient à cet égard une indication importante en ce sens qu'elle reconnaît aux États le droit «de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général». Ainsi, le protocole admet dans son principe le caractère licite de restrictions apportées à l'usage de la propriété, tout en limitant cependant ces restrictions à la mesure de ce qui est jugé «nécessaire» par les États pour la sauvegarde de l'«intérêt général». Cette disposition ne permet cependant pas, pour autant, de donner une réponse suffisamment précise à la question soulevée par le Verwaltungsgericht.
- 20 En vue de pouvoir répondre à cette question, il faut dès lors considérer également les indications résultant des règles et pratiques constitutionnelles des neuf États membres. Une première constatation qui s'impose à cet égard est que ces règles et pratiques permettent au législateur de réglementer l'usage de la propriété privée dans l'intérêt général. A cet effet, certaines constitutions font référence aux obligations inhérentes à la propriété (loi fondamentale allemande, article 14, alinéa 2, 1<sup>re</sup> phrase), à sa fonction sociale (Constitution italienne, article 42, alinéa 2), à la subordination de son usage aux exigences du bien commun (loi fondamentale allemande, article 14, alinéa 2, 2<sup>e</sup> phrase, et Constitution irlandaise, article 43.2.2°), ou de la justice sociale (Constitution irlandaise, article 43.2.1°). Dans tous les États membres, de nombreux actes de législation ont donné une expression concrète à cette fonction sociale du droit de propriété. Ainsi, on trouve dans tous les États membres des législations relatives à l'économie agricole et forestière, au régime des eaux, à la protection du milieu naturel, à l'aména-

gement du territoire et à l'urbanisme, qui apportent des restrictions, parfois sensibles, à l'usage de la propriété foncière.

- 21 Plus particulièrement, dans tous les pays viticoles de la Communauté existent des législations contraignantes, même si elles sont d'une inégale rigueur, en ce qui concerne la plantation de vignes, la sélection des variétés et les méthodes de culture. Dans aucun des pays concernés, ces dispositions ne sont considérées comme étant incompatibles, dans leur principe, avec le respect dû au droit de propriété.
- 22 Ainsi, il est permis d'affirmer, en tenant compte des conceptions constitutionnelles communes aux États membres et de pratiques législatives constantes, dans les domaines les plus variés, que le fait d'apporter des restrictions à la plantation nouvelle de vignes par le règlement n° 1162/76 ne saurait être contesté dans son principe. Il s'agit d'un type de restriction connu et admis comme légitime, sous des formes identiques ou analogues, dans l'ordre constitutionnel de tous les États membres.
- 23 Cette constatation n'épuise cependant pas le problème soulevé par le Verwaltungsgericht. Même si l'on ne saurait contester, dans son principe, la possibilité, pour la Communauté, de restreindre l'usage du droit de propriété dans le cadre d'une organisation commune de marché et aux fins d'une politique de structure, il convient encore d'examiner si les restrictions instituées par la réglementation litigieuse répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et si elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable dans les prérogatives du propriétaire, qui porterait atteinte à la substance même du droit de propriété. Tel est, en fait, le grief soulevé par la requérante au principal, qui estime que seule la poursuite d'une politique de qualité permettrait au législateur de restreindre l'usage de la propriété viticole, de manière qu'elle disposerait d'un droit intangible dès lors qu'il serait reconnu que son terrain serait apte à la culture de la vigne. Il convient donc d'examiner quel est l'objectif poursuivi par le règlement contesté et d'apprécier s'il existe un rapport raisonnable entre les mesures prévues par le règlement et l'objectif poursuivi en l'occurrence par la Communauté.

- 24 Les dispositions du règlement n° 1162/76 doivent être envisagées dans le contexte de l'organisation commune du marché viti-vinicole, étroitement reliée à la politique de structure envisagée par la Communauté dans le domaine en question. Ces objectifs apparaissent dans le règlement n° 816/70, du 28 avril 1970, portant dispositions complémentaires en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole (JO n° L 99, p. 1), qui est à la base du règlement contesté, ainsi que dans le règlement n° 337/79, du 5 février 1979, portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO n° L 54, p. 1), codification de l'ensemble des dispositions régissant l'organisation commune de marché. Le titre III de ce règlement, relatif aux «règles concernant la production et le contrôle du développement des plantations», forme actuellement le cadre juridique de la matière. Un autre élément, qui permet de reconnaître la politique communautaire poursuivie en la matière, est la résolution du Conseil, du 21 avril 1975, concernant les nouvelles orientations tendant à équilibrer le marché des vins de table (JO n° C 90, p. 1).
- 25 Il résulte de l'ensemble de ces actes que la politique amorcée et partiellement mise en œuvre par la Communauté consiste dans une organisation commune des marchés liée à une amélioration structurelle du secteur viti-vinicole. Cette action vise à atteindre, dans le cadre des orientations de l'article 39 du traité CEE, un double objectif qui est, d'une part, d'établir un équilibre durable du marché vinicole à un niveau de prix rémunérateur pour les producteurs et équitable pour les consommateurs, d'autre part, d'obtenir une amélioration de la qualité des vins mis dans le commerce. En vue d'atteindre ce double objectif, d'équilibre quantitatif et de progression qualitative, la réglementation communautaire du marché viti-vinicole a prévu un éventail étendu d'interventions qui s'appliquent tant au stade de la production qu'à celui de la commercialisation du vin.
- 26 Il convient de signaler particulièrement à cet égard les dispositions de l'article 17 du règlement n° 816/70, reprises sous une forme plus élaborée par l'article 31 du règlement n° 337/79, qui prévoient l'établissement, par les États membres, de plans prévisionnels de plantation et de production, coordonnées dans le cadre d'un plan communautaire obligatoire. En vue de la mise en œuvre de ce plan peuvent intervenir des dispositions relatives à la plantation, à la replantation, à l'arrachage et à l'abandon de vignobles.

- 27 C'est dans ce cadre qu'est intervenu le règlement n° 1162/76. Il apparaît du préambule de ce règlement et des circonstances économiques dans lesquelles il est intervenu, caractérisées par la formation à partir de la récolte de 1974 d'excédents de production permanents, que ce règlement remplit une double fonction: d'une part, il doit permettre de parer dans l'immédiat à l'accroissement continu des excédents; d'autre part, il doit ménager aux institutions de la Communauté le temps nécessaire à la mise en place d'une politique de structure visant à favoriser les productions de haute qualité, dans le respect des particularités et besoins des différentes régions viticoles de la Communauté, par le choix des terrains de culture et des cépages, ainsi que par la réglementation des méthodes de production.
- 28 C'est en vue de répondre à cette double préoccupation que le Conseil a institué, par le règlement n° 1162/76, une interdiction générale de plantations nouvelles, sans faire, sauf certaines exceptions bien délimitées, une distinction selon la qualité des sols. Il est à remarquer que, dans cette généralité, la mesure instituée par le Conseil a un caractère temporaire. Elle est destinée à parer dans l'immédiat à une situation conjoncturelle de surplus, tout en préparant des mesures structurelles définitives.
- 29 Ainsi conçue, la mesure critiquée ne comporte aucune limitation indue à l'exercice du droit de propriété. En effet, la mise en exploitation de vignobles nouveaux dans une situation caractérisée par une surproduction durable n'aurait pas d'autre effet, du point de vue économique, que d'augmenter le volume des surplus; en outre, une telle extension, à ce stade, comporterait le risque de rendre plus difficile la mise en œuvre d'une politique de structure à l'échelle communautaire dans le cas où celle-ci reposerait sur l'application de critères plus stricts que les législations nationales actuelles en ce qui concerne la sélection des sols admis à la culture de la vigne.
- 30 Il y a donc lieu de conclure que la restriction apportée à l'usage de la propriété par l'interdiction de plantations nouvelles de vignes édictée, pour une période limitée, par le règlement n° 1162/76, est justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne porte pas atteinte à la substance du droit de propriété tel qu'il est reconnu et garanti dans l'ordre juridique communautaire.

## Quant à la question du libre exercice des activités professionnelles

- 31 La requérante au principal estime encore que l'interdiction de plantations nouvelles édictée par le règlement n° 1162/76 léserait ses droits fondamentaux en ce que cette prohibition aurait pour effet de restreindre le libre exercice de son activité professionnelle en tant qu'exploitante viticole.
- 32 Ainsi que la Cour l'a déjà indiqué dans son arrêt du 14 mai 1974, *Nold*, rappelé ci-dessus, s'il est vrai que des garanties sont accordées dans l'ordre constitutionnel de plusieurs États membres au libre exercice des activités professionnelles, le droit ainsi garanti, loin d'apparaître comme une prérogative absolue, doit être considéré, lui aussi, en vue de la fonction sociale des activités protégées. En l'occurrence, il y a lieu de faire remarquer que la mesure communautaire contestée n'affecte d'aucune manière l'accès à la profession viticole, ni le libre exercice de cette profession sur les surfaces consacrées actuellement à la viticulture. Dans la mesure où l'interdiction de plantations nouvelles affecterait le libre exercice de la profession viticole, cette limitation ne serait que la conséquence de la restriction apportée à l'usage du droit de propriété, de manière à se confondre avec celle-ci. La restriction du libre exercice de la profession viticole, à supposer qu'elle existe, serait donc justifiée par les raisons mêmes qui justifient la restriction apportée à l'usage de la propriété.
- 33 Il résulte donc de tout ce qui précède que l'examen du règlement n° 1162/76, à la lumière des doutes formulés par le Verwaltungsgericht, n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de ce règlement en raison d'une contradiction avec les exigences qui se dégagent de la protection des droits fondamentaux dans la Communauté.

## Quant aux dépens

Les frais exposés par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, par le Conseil et par la Commission des Communautés européennes, qui ont 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 le Verwaltungsgericht de Neustadt an der Weinstraße, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht de Neustadt an der Weinstraße par ordonnance du 14 décembre 1978, dit pour droit:

- 1) Le règlement n° 1162/76 du Conseil, du 17 mai 1976, portant des mesures visant à adapter le potentiel viticole aux besoins du marché, modifié par le règlement n° 2776/78 du Conseil, du 23 novembre 1978, modifiant pour la deuxième fois le règlement n° 1162/76, doit être interprété en ce sens que son article 2, paragraphe 1, s'applique également aux demandes d'autorisation de plantations nouvelles de vignes introduites avant l'entrée en vigueur du règlement.
  
- 2) L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1162/76 doit être interprété en ce sens que l'interdiction d'accorder des autorisations de plantations nouvelles qu'il énonce — abstraction faite des exonérations prévues à l'article 2, paragraphe 2, du règlement — s'applique d'une manière générale, c'est-à-dire, en particulier, indépendamment de la question de savoir si un terrain est, ou non, approprié à la culture de la vigne, selon les dispositions d'une loi nationale.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 13 décembre 1979.

Le greffier  
A. Van Houtte

Le président  
H. Kutscher