

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

6 octobre 2011 *

Dans l'affaire C-506/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Allemagne), par décision du 22 septembre 2010, parvenue à la Cour le 21 octobre 2010, dans la procédure

Rico Graf,

Rudolf Engel

contre

Landratsamt Waldshut,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. D. Šváby, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. E. Juhász (rapporteur) et J. Malenovský, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. N. Jääskinen,
greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour M. Engel, par M^e H. Hanschmann, Rechtsanwalt,

— pour le Landratsamt Waldshut, par M^e M. Núñez-Müller, Rechtsanwalt,

— pour la Commission européenne, par M. F. Erlbacher et M^{me} S. Pardo Quintillán,
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 des dispositions pertinentes de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, signé à Luxembourg le 21 juin 1999 (JO 2002, L 114, p. 6, ci-après l'«accord»).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Graf, ressortissant suisse, et M. Engel, ressortissant allemand, au Landratsamt Waldshut au sujet du refus de ce dernier d'approuver, conformément à la réglementation applicable, un contrat de bail rural conclu entre les deux premiers.

Le cadre juridique

L'accord

- 3 Selon l'article 1^{er}, sous a) et d), de l'accord, l'objectif de ce dernier est notamment d'accorder, en faveur des ressortissants des États membres de la Communauté européenne et de la Confédération suisse, un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une

activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes ainsi que d'accorder les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux.

- 4 L'article 2, intitulé «Non-discrimination», dispose:

«Les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité.»

- 5 Aux termes de l'article 7, intitulé «Autres droits»:

«Les parties contractantes règlent, conformément à l'annexe I, notamment les droits mentionnés ci-dessous liés à la libre circulation des personnes:

- a) le droit à l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès à une activité économique et son exercice ainsi que les conditions de vie, d'emploi et de travail;

[...]»

- 6 L'article 13, intitulé «Stand still», prévoit:

«Les parties contractantes s'engagent à ne pas adopter de nouvelles mesures restrictives à l'égard des ressortissants de l'autre partie dans les domaines d'application du présent accord.»

- 7 L'article 16, intitulé «Référence au droit communautaire», est libellé comme suit:

«1. Pour atteindre les objectifs visés par le présent accord, les parties contractantes prendront toutes les mesures nécessaires pour que les droits et obligations équivalant à ceux contenus dans les actes juridiques de la Communauté européenne auxquels il est fait référence trouvent application dans leurs relations.

2. Dans la mesure où l'application du présent accord implique des notions de droit communautaire, il sera tenu compte de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes antérieure à la date de sa signature. La jurisprudence postérieure à la date de la signature du présent accord sera communiquée à la Suisse. En vue d'assurer le bon fonctionnement de l'accord, à la demande d'une partie contractante, le comité mixte déterminera les implications de cette jurisprudence.»

- 8 L'annexe I de l'accord est consacrée à la libre circulation des personnes. Aux termes de son article 2, intitulé «Séjour et activité économique»:

«1. Sans préjudice des dispositions de la période transitoire arrêtée à l'article 10 du présent accord et au chapitre VII de la présente annexe, les ressortissants d'une partie

contractante ont le droit de séjourner et d'exercer une activité économique sur le territoire de l'autre partie contractante selon les modalités prévues aux chapitres II à IV. Ce droit est constaté par la délivrance d'un titre de séjour ou spécifique pour les frontaliers.

[...]»

- 9 L'article 5 de cette annexe, intitulé «Ordre public», prévoit à son paragraphe 1:

«Les droits octroyés par les dispositions du présent accord ne peuvent être limités que par des mesures justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.»

- 10 Le chapitre III de ladite annexe est consacré aux «indépendants» qui, conformément à la définition reprise à l'article 12, paragraphe 1, figurant à ce chapitre, sont les ressortissants d'une partie contractante désirant s'établir sur le territoire d'une autre partie contractante en vue d'exercer une activité non salariée.

- 11 L'article 13 dudit chapitre, intitulé «Frontaliers indépendants», dispose à son paragraphe 1:

«Le frontalier indépendant est un ressortissant d'une partie contractante qui a sa résidence sur le territoire d'une partie contractante et qui exerce une activité non salariée sur le territoire de l'autre partie contractante en retournant à son domicile en principe chaque jour, ou au moins une fois par semaine.»

- ¹² L'article 15 du même chapitre, intitulé «Égalité de traitement», prévoit à son paragraphe 1:

«L'indépendant reçoit dans le pays d'accueil, en ce qui concerne l'accès à une activité non salariée et à son exercice, un traitement non moins favorable que celui accordé à ses propres ressortissants.»

- ¹³ L'article 25 constituant l'article unique du chapitre VI de l'annexe I de l'accord, intitulé «Acquisitions immobilières», dispose à son paragraphe 3:

«Un frontalier bénéficie des mêmes droits qu'un ressortissant national en ce qui concerne l'acquisition des immeubles qui servent à l'exercice d'une activité économique et d'une résidence secondaire; ces droits n'impliquent aucune obligation d'aliénation lors de son départ de l'État d'accueil. Il peut également être autorisé à acquérir un logement de vacances. Pour cette catégorie de ressortissants, le présent accord n'affecte pas les règles en vigueur dans l'État d'accueil concernant le placement pur de capitaux et le commerce de terrains non bâtis et de logements.»

La réglementation nationale

- ¹⁴ Il ressort du dossier soumis à la Cour que, en vertu de l'article 2 de la loi fédérale sur la notification et la contestation des contrats de baux ruraux (Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen), du 8 novembre 1985 (BGBl. I, p. 2075, ci-après le «Landpachtverkehrsgesetz»), la conclusion d'un contrat de bail rural doit être notifiée à l'autorité compétente, le Landratsamt, dans un délai d'un mois. Cette

autorité peut faire opposition au contrat de bail ainsi notifié conformément à l'article 4, paragraphe 1, de cette loi, dans la mesure où le fermage conduit à une répartition «malsaine» de l'utilisation des sols ou à une répartition non rentable au regard de leur utilisation, ou bien si le loyer est disproportionné par rapport au rendement. Conformément à l'article 4, paragraphe 6, de la même loi, les Länder peuvent prévoir d'autres motifs d'opposition pour certaines parties de leur territoire, dans la mesure où cela est impérativement nécessaire pour prévenir un grave danger pour la structure agraire.

- 15 Ayant fait usage de cette faculté, le Land de Bade-Wurtemberg a adopté la loi portant application des lois [fédérales] sur les transactions foncières et sur les baux ruraux (Baden-Württembergisches Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz), dans sa version du 21 février 2006 (*Gesetzblatt*, p. 85, ci-après l'«Ausführungsgesetz»), dont l'article 6, paragraphe 1a, est libellé comme suit:

«Il peut être fait opposition à un contrat de bail rural dans la partie du Land concernée afin de prévenir d'importants dangers pour la structure agraire pour des motifs autres que ceux visés à l'article 4 du [Landpachtverkehrsgesetz] si le terrain donné en fermage sert à la production de produits agricoles destinés à être exportés en franchise de droits de douane en dehors du marché commun et qu'il en résulte des distorsions de concurrence.»

- 16 À compter du 1^{er} juillet 2010, l'Ausführungsgesetz a été remplacé par la loi relative aux mesures d'amélioration de la structure agraire dans le Land de Bade-Wurtemberg (Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg), du 10 novembre 2009 (*Gesetzblatt*, p. 645), dont l'article 13, paragraphe 3, seconde phrase, a un contenu identique à celui de l'article 6, paragraphe 1a, de l'Ausführungsgesetz.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 17 Le 22 avril 2010, M. Graf, agriculteur suisse dont le siège d'exploitation se trouve en Suisse, dans la zone frontalière avec l'Allemagne, et M. Engel, propriétaire de terres agricoles situées dans le Land de Bade-Wurtemberg, ont soumis à l'approbation du Landratsamt Waldshut un contrat de bail rural signé le 26 février 2006. En vertu de ce contrat, M. Engel donne à ferme à M. Graf 369 ares de terres arables, situées dans la zone frontalière avec la Suisse, pour un fermage annuel s'élevant à 1 200 euros. M. Graf souhaite exporter vers la Suisse les produits obtenus sur ce terrain.
- 18 Par une décision du 17 juin 2010, le Landratsamt Waldshut a contesté ce contrat de bail et exigé des parties au contrat qu'elles y mettent fin immédiatement. Tout en indiquant que, en qualité de frontaliers indépendants, les agriculteurs suisses sont assimilés aux agriculteurs allemands dans le cadre de la procédure d'approbation au titre du Landpachtverkehrsgesetz, le Landratsamt Waldshut a toutefois considéré que le refus d'approbation du contrat de bail se fonde sur l'article 6, paragraphe 1a, de l'Ausführungsgesetz. Le Landratsamt Waldshut a indiqué qu'il existait une distorsion de concurrence et que des agriculteurs allemands, ayant un besoin d'agrandissement d'exploitations de faible superficie, avaient manifesté leur intérêt pour une prise à ferme des terres en cause à un prix conforme aux usages locaux. Il existerait ainsi une répartition malsaine des sols et des terrains.
- 19 MM. Graf et Engel ont contesté cette décision devant l'Amtsgericht Waldshut-Tiengen (tribunal d'instance de Waldshut-Tiengen), en faisant notamment valoir que l'article 6, paragraphe 1a, de l'Ausführungsgesetz est contraire à l'accord.
- 20 La juridiction de renvoi note qu'il existe une distorsion de concurrence, puisque M. Graf percevra pour la vente en Suisse de ses produits cultivés en Allemagne une rémunération bien plus importante que celle qu'il percevrait en Allemagne. Cette

juridiction considère que l'opposition faite au contrat par le Landratsamt Waldshut serait valide si l'article 6, paragraphe 1a, de l'Ausführungsgesetz était conforme à l'accord.

- 21 Eu égard à cette considération, l'Amtsgericht Waldshut-Tiengen a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 6, paragraphe 1a, de l'[Ausführungsgesetz] est-il conforme à l'accord [...]?»

Sur la question préjudicielle

- 22 Il convient de relever que la situation d'un agriculteur frontalier indépendant, qui est établi sur le territoire d'une partie contractante et loue un terrain agricole situé sur le territoire de l'autre partie contractante, relève du domaine d'application de l'accord indépendamment de la finalité de l'activité économique à laquelle sert le contrat de bail rural.

- 23 Il y a lieu de rappeler ensuite qu'il ressort de la jurisprudence que le principe d'égalité de traitement, établi à l'article 15, paragraphe 1, de l'annexe I de l'accord concernant l'accès à une activité non salariée et à son exercice, est valable non seulement pour les «indépendants», au sens de l'article 12, paragraphe 1, de cette annexe, mais également pour les «frontaliers indépendants», au sens de l'article 13, paragraphe 1, de ladite annexe, tels que les agriculteurs frontaliers suisses (voir arrêt du 22 décembre 2008, Stamm et Hauser, C-13/08, Rec. p. I-11087, points 47 à 49 ainsi que dispositif).

- 24 Par conséquent, il y a lieu d'examiner si le principe d'égalité de traitement quant à l'accès à une activité non salariée et à son exercice, établi, pour les frontaliers indépendants, à l'article 15, paragraphe 1, de l'annexe I de l'accord, s'oppose à une réglementation telle que celle en cause au principal.
- 25 Il convient de constater que, suivant son libellé, la réglementation en cause au principal n'introduit pas de discrimination directe fondée sur la nationalité, étant donné que l'administration compétente peut s'opposer aux contrats de baux ruraux indépendamment de la nationalité des cocontractants, dès lors que les conditions de cette réglementation sont remplies.
- 26 Toutefois, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, le principe d'égalité de traitement, qui constitue une notion du droit de l'Union, prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent, en fait, au même résultat (voir, à titre d'exemple, arrêt du 12 septembre 1996, *Commission/Belgique*, C-278/94, Rec. p. I-4307, point 27 et jurisprudence citée). Cette jurisprudence, existant déjà à la date de la signature de l'accord, est également valable quant à l'application de ce dernier, conformément à son article 16, paragraphe 2.
- 27 En ce qui concerne la question de savoir si les conditions prévues par la réglementation en cause au principal aux fins de la prohibition d'un contrat de bail rural comportent, en fait, une discrimination indirecte, il suffit de considérer que, pour autant que les frontaliers établis en Suisse et exploitant des terrains agricoles en Allemagne sont en nombre nettement plus élevé de nationalité suisse que de nationalité allemande, une telle discrimination indirecte existe (voir, en ce sens, arrêt du 27 juin 1996, *Asscher*, C-107/94, Rec. p. I-3089, points 37 et 38).

- 28 En effet, les conditions prévues par la réglementation en cause au principal joueraient principalement au détriment des agriculteurs suisses.
- 29 En cas de constatation d'une telle discrimination, il convient de vérifier si cette dernière peut être justifiée par une des raisons prévues dans l'accord.
- 30 Il importe de souligner d'emblée que la distorsion de la concurrence, évoquée par le Landratsamt Waldshut, en raison du fait que les agriculteurs frontaliers suisses, tels que M. Graf, percevraient pour la vente en Suisse de leurs produits obtenus en Allemagne une rémunération bien plus importante que celle qu'ils percevraient s'ils vendaient ceux-ci en Allemagne, ne constitue pas une raison, prévue à l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe I de l'accord, qui puisse être invoquée pour limiter les droits octroyés par les dispositions de ce dernier.
- 31 Le Landratsamt Waldshut invoque également l'objectif d'aménagement du territoire en tant que raison justificative d'ordre public, au sens de l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe I de l'accord.
- 32 Aux termes de cette disposition, l'ordre public constitue une raison pouvant limiter les droits octroyés par l'accord. Si, pour l'essentiel, les États contractants restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux pouvant varier d'un État à l'autre et d'une époque à l'autre, les exigences de l'ordre public, leur portée ne saurait, toutefois, être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle de la Cour (voir, en ce sens, arrêt du 10 juillet 2008, Jipa, C-33/07, Rec. p. I-5157, point 23 et jurisprudence citée). À la lumière de cette constatation, la notion d'«ordre public» doit être envisagée et interprétée dans le contexte de l'accord et conformément aux objectifs poursuivis par ce dernier.

- 33 Il importe de relever que l'accord se situe dans le cadre plus général des relations entre l'Union européenne et la Confédération suisse, laquelle, si elle n'a pas opté pour la participation à l'Espace économique européen et au marché intérieur de l'Union, est toutefois liée à cette dernière par de multiples accords couvrant de vastes domaines et prévoyant des droits et des obligations spécifiques, analogues, à certains égards, à ceux prévus par le traité. L'objectif général de ces accords, y compris l'accord en cause au principal, est de resserrer les liens économiques entre l'Union et la Confédération suisse. Dès lors, les raisons, limitativement énumérées à l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe I de l'accord, en tant que justifications d'une dérogation à des règles fondamentales de ce dernier telles que le principe d'égalité de traitement, doivent être interprétées de façon stricte.
- 34 Sous cet angle, il convient de conclure que, si l'aménagement du territoire et la répartition rationnelle des terrains agricoles peuvent, dans certaines circonstances, constituer un objectif légitime d'intérêt général, des règles, telles que celles en cause au principal, concernant la prise à ferme de terrains agricoles ne sauraient, en aucune manière, relever de la notion d'«ordre public», au sens de l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe I de l'accord, et limiter les droits octroyés par ce dernier.
- 35 Il importe d'ajouter qu'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui serait discriminatoire, contreviendrait également, en tant que nouvelle mesure restrictive, à la clause de «Stand still» prévue à l'article 13 de l'accord.
- 36 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que le principe d'égalité de traitement établi à l'article 15, paragraphe 1, de l'annexe I de l'accord s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui prévoit la possibilité pour l'autorité compétente de cet État membre de faire opposition à un contrat de bail rural portant sur un terrain situé dans une zone déterminée du territoire du même État membre et conclu entre un résident de ce dernier et un résident frontalier de l'autre partie contractante, au motif que le terrain pris à ferme sert à la production de produits agricoles destinés à être exportés en franchise de droits de douane en dehors du marché intérieur de l'Union et qu'il en

résulte des distorsions de concurrence, si cette réglementation affecte par son application un nombre nettement plus élevé de ressortissants de l'autre partie contractante que de ressortissants de l'État membre sur le territoire duquel cette réglementation s'applique. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si cette dernière circonstance est réalisée.

Sur les dépens

- ³⁷ 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 (troisième chambre) dit pour droit:

Le principe d'égalité de traitement établi à l'article 15, paragraphe 1, de l'annexe I de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, signé à Luxembourg le 21 juin 1999, s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui prévoit la possibilité pour l'autorité compétente de cet État membre de faire opposition à un contrat de bail rural portant sur un terrain situé dans une zone déterminée du territoire du même État membre et conclu entre un résident de ce dernier et un résident frontalier de l'autre partie contractante, au motif que le terrain pris à ferme sert à la production de produits agricoles destinés à être exportés en franchise de droits de douane en dehors du marché intérieur de l'Union européenne et qu'il en résulte des distorsions de concurrence, si cette réglementation affecte par son

application un nombre nettement plus élevé de ressortissants de l'autre partie contractante que de ressortissants de l'État membre sur le territoire duquel cette réglementation s'applique. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si cette dernière circonstance est réalisée.

Signatures