CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 24 mars 1998 *

1. L'article 1er de la directive 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées [1], autorise les États membres, « en vue d'assurer la poursuite de l'activité agricole et, ainsi, le maintien d'un minimum de peuplement ou l'entretien de l'espace naturel dans certaines zones défavorisées », à instaurer un régime particulier d'aides « destiné à favoriser les activités agricoles et à améliorer le revenu des agriculteurs dans ces zones ».

2. L'article 4 précise que ce régime comporte, entre autres, « l'octroi ... d'une indemnité qui compense les handicaps naturels permanents ».

3. Les conditions dans lesquelles les États membres peuvent prendre de telles mesures spécifiques en faveur de l'agriculture de certaines zones défavorisées sont précisées aux articles 17 et suivants du règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture [2].

4. L'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 2328/91 stipule que:

« Dans les régions qui figurent sur la liste communautaire des zones agricoles défavorisées établie conformément à la directive 75/268/CEE, les États membres peuvent octroyer en faveur des activités agricoles une indemnité compensatoire annuelle qui est fixée en fonction des handicaps naturels permanents décrits à l'article 3 de ladite directive, dans les limites et conditions prévues aux articles 18 et 19 du présent règlement. »

5. Il est en outre précisé dans l'article 18 que:

« 1. Lorsque les États membres accordent une indemnité compensatoire, les bénéficiaires en sont les exploitants agricoles qui exploitent au moins trois hectares de surface agricole utile et s'engagent à poursuivre une activité agricole conforme aux objectifs de l'article 1er de la directive 75/268/CEE pendant au moins cinq ans à compter du premier paiement d'une indemnité compensatoire...

...

* Langue originale: le français.

1 — JO L 128, p. 1.

2 — JO L 218, p. 1.

3. Les États membres peuvent prévoir des conditions complémentaires ou limitatives pour l'octroi de l'indemnité compensatoire, y compris en faveur de pratiques compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et du maintien de l'espace naturel. »

6. En ce qui concerne la Finlande, les conditions d'octroi de l'indemnité ci-dessus (ci-après l'« indemnité compensatoire ») ont été fixées par la décision n° 861/1995 du Conseil des ministres finlandais, du 15 juin 1995. Conformément aux articles 29 et 30 du règlement n° 2328/91, précité, la Commission a constaté, par décision du 29 août 1995, que les dispositions adoptées par le gouvernement finlandais réunissaient les conditions de la participation financière de la Communauté, à l'exception de l'article 5, paragraphe 3, de la décision n° 861/1995, qui exigeait que le bénéficiaire de l'indemnité ait une résidence fixe en Finlande. Par décision n° 1097/1995, du 31 août 1995, le Conseil des ministres finlandais a abrogé cette disposition.

7. L'article 2 de la décision n° 861/1995 stipule que l'indemnité compensatoire a pour objet de préserver la continuité de l'activité agricole et, donc, de maintenir le niveau minimal de la population et la vitalité du milieu rural dans certaines zones peu favorables à l'exploitation agricole.

8. L'article 6 de ladite décision énumère de façon spécifique les conditions d'octroi de l'indemnité relatives à la résidence du bénéficiaire. Il en ressort que l'indemnité compensatoire peut être versée à un agriculteur qui réside dans l'exploitation ou à une distance de 12 kilomètres au plus, selon un itinéraire praticable, du centre économique de celle-ci. Toutefois, l'autorité communale peut décider, par dérogation et pour « motifs particuliers », de verser aussi l'indemnité compensatoire à un agriculteur ne remplissant pas cette condition de résidence.

9. Dans ce cas, l'article 6, troisième alinéa, exige que l'agriculteur exploite lui-même son entreprise et tire au moins 50 % de ses revenus de l'agriculture, de l'horticulture, de la sylviculture ou des autres activités rurales qu'il vise, activités devant être pratiquées dans l'exploitation pour laquelle l'indemnité est demandée.

10. Les deux affaires qui font l'objet de la présente procédure préjudicielle concernent l'application de cette disposition.

11. Dans l'affaire C-9/97, la requérante au principal, M^me^ Jokela, est propriétaire, pour partie avec son mari, d'une exploitation située dans une zone défavorisée, au sens de la réglementation. Depuis 1994, elle réside en Allemagne, à Bonn, avec son mari, fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères finlandais. Elle s'est vu refuser par l'autorité municipale compétente l'octroi de

l'indemnité compensatoire pour l'année 1995 au motif qu'elle ne résidait pas dans l'exploitation ni à 12 kilomètres au plus de celle-ci et qu'il n'y avait pas non plus de « motifs particuliers » de faire droit à sa demande. M^me^ Jokela a contesté cette décision sans succès devant le maaseutuelinkeinopiiri d'Eteläpohjanmaa (comité des activités rurales de la région d'Ostrobotnie méridionale), puis devant le maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (commission de recours des activités rurales) qui a sursis à statuer et posé à la Cour deux questions préjudicielles.

12. La requérante au principal dans l'affaire C-118/97, M^lle^ Pitkäranta, née en 1989, a hérité d'une exploitation agricole sise dans une zone défavorisée au sens de la réglementation, à 70 kilomètres de son lieu de résidence actuel. Elle a demandé en 1995 à bénéficier de l'indemnité compensatoire, ce qui lui a été refusé par l'autorité communale compétente au motif qu'elle ne résidait pas dans l'exploitation ni à 12 kilomètres au plus de celle-ci et qu'elle n'est pas agricultrice elle-même. Elle a contesté cette décision en première instance, puis en appel devant le maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, qui a sursis à statuer et posé à la Cour deux questions préjudicielles, dont la première est identique à celle posée dans l'affaire C-9/97.

13. Cette question est libellée comme suit:

« 1) Est-il conforme aux objectifs des dispositions des articles 17 et 18 du règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, ainsi que de l'article 1^er^ de la directive 75/268/CEE du Conseil, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, d'accorder une indemnité compensatoire des handicaps naturels à un agriculteur, alors que celui-ci ne réside pas, pendant la majeure partie de l'année, dans l'exploitation sise en Finlande, dans une zone défavorisée au sens de la directive, dont il est propriétaire, ou dont il assume la direction, mais réside en dehors de cette zone?

En cas de réponse positive, même partielle ou assortie de réserves,

a) compte tenu des dispositions des articles précités ainsi que des principes énoncés aux articles 5, 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, et 42, paragraphe 2, sous a), du traité CE, et, notamment, du principe de l'égalité de traitement des agriculteurs et de celui, connexe, d'interdiction de discrimination, est-il admissible d'exiger d'un agriculteur, qui souhaite recevoir l'indemnité compensatoire des handicaps naturels visée à l'article 6 de la décision nationale du Conseil des ministres et qui réside hors de l'exploitation, à une distance par route supérieure à 12 kilomètres de son centre économique, non seulement qu'il tire au moins 50 % de la totalité de ses revenus de l'agriculture, l'horti-

culture ou la sylviculture, ou d'autres activités exercées dans l'exploitation, mais aussi qu'il gère celle-ci lui-même? ou

— une personne mineure, habitant en permanence chez sa représentante légale, à quelque 70 kilomètres du centre économique de l'exploitation, qui n'est gérée ni par elle-même ni par sa représentante légale? (affaire C-118/97) »

b) est-il notamment compatible avec le principe de sécurité juridique imposé par l'ordre juridique communautaire d'exiger toujours en outre qu'il y ait un 'motif particulier'? »

Sur la recevabilité

14. La seconde question comporte deux variantes, selon qu'il s'agit de l'affaire C-9/97 (Jokela) ou de l'affaire C-118/97 (Pitkäranta):

« 2) Est-il en particulier contraire aux principes d'interdiction de discrimination et de proportionnalité, ou à d'autres principes applicables du droit communautaire, d'exclure du bénéfice de l'indemnité compensatoire dont il s'agit

— une agricultrice, qui réside pendant la majeure partie de l'année dans un autre État membre avec son époux, qui exerce les fonctions de diplomate, représentant l'État finlandais, et qui est aussi propriétaire pour partie de l'exploitation en cause? (affaire C-9/97)

15. Le gouvernement finlandais ainsi que la Commission nous fournissent tout d'abord un certain nombre d'éléments devant nous permettre d'apprécier la qualité de juridiction, au sens de l'article 177 du traité CE, de le maaseutuelinkeinojen valituslautakunta.

16. Il en ressort que cette institution a été mise en place par une législation nationale, à savoir la loi finlandaise n° 1203/1992, du 4 décembre 1992, telle que modifiée par la loi n° 36/1995. Elle est formée de trois membres: le président et le vice-président, nommés pour une période de cinq ans par le président de la République et détenteurs du diplôme donnant accès à la fonction de juge, exerçant leur fonction à titre principal; le troisième membre est un expert nommé pour la même période par le Conseil des ministres; il varie selon le type d'affaire et exerce ses fonctions à titre accessoire. Tous les membres bénéficient de la même inamovibilité que les juges.

17. Le rôle du maaseutuelinkeinojen valituslautakunta en matière d'aides concernant les activités rurales a pour base légale la loi finlandaise n° 1336/1992. Celle-ci prévoit qu'il appartient dans une première phase à l'autorité communale chargée des activités rurales de se prononcer sur une demande relative à l'octroi d'une aide. En cas de refus, la partie concernée est en droit de contester la décision devant le maaseutuelinkeinopiiri, dont les décisions sont elles-mêmes susceptibles de recours devant le maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, comme cela s'est passé dans les affaires dont la Cour est saisie.

18. Le maaseutuelinkeinojen valituslautakunta statue en droit, conformément aux règles applicables et selon les règles générales de procédure.

19. Le gouvernement finlandais précise que le maaseutuelinkeinojen valituslautakunta est une autorité de recours indépendante, dont les décisions peuvent être attaquées devant le Korkein hallinto-oikeus. Dans le cas d'espèce, la décision prise n'est susceptible de recours que sur autorisation du Korkein hallinto-oikeus.

20. Il est donc clair que le maaseutuelinkeinojen valituslautakunta est un organe indépendant, qui statue en droit, selon une composition et une procédure déterminées par la loi, non par les parties. J'estime dès lors que, conformément à la jurisprudence de la Cour [3], il n'y a pas lieu de douter qu'il s'agit bien là d'une juridiction au sens de l'article 177 du traité. La recevabilité des questions préjudicielles est donc indiscutable en l'espèce.

Quant à la première question

21. Il est demandé à la Cour si l'indemnité compensatoire peut être octroyée à un exploitant agricole qui ne réside pas dans l'exploitation, située dans une zone défavorisée en Finlande, mais réside hors de cette zone durant la majeure partie de l'année.

22. La réglementation communautaire pertinente, à savoir la directive 75/268 ainsi que le règlement n° 2328/91, précités, n'exige pas explicitement que l'exploitant demandant à bénéficier de l'indemnité réside dans l'exploitation en cause.

23. En effet, comme nous l'avons vu, l'article 18 du règlement n° 2328/91 précise uniquement que les bénéficiaires de l'indemnité compensatoire sont

3 — Voir, en particulier, arrêts du 30 juin 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. p. 377); du 6 octobre 1981, Broekmeulen (246/80, Rec. p. 2311); du 11 juin 1987, Pretore di Salò/X (14/86 Rec. p. 2545); du 17 octobre 1989, Danfoss (109/88, Rec. p. 3199), et du 17 septembre 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec. p. I-4961, point 23).

« les exploitants agricoles qui exploitent au moins trois hectares de surface agricole utile et s'engagent à poursuivre une activité agricole conforme aux objectifs de l'article 1er de la directive 75/268/CEE pendant au moins cinq ans à compter du premier paiement d'une indemnité compensatoire »

et que

« L'exploitant peut être libéré de cet engagement lorsqu'il cesse l'activité agricole et si l'exploitation continue des surfaces concernées est assurée ».

24. De façon similaire, le dixième considérant de la directive 75/268, repris par le trente-septième considérant du règlement n° 2328/91, évoque les

« exploitants exerçant d'une manière durable leur activité dans les zones défavorisées ».

25. Le gouvernement français estime cependant qu'une condition de résidence découle implicitement du dispositif voulu par le législateur communautaire. En effet, il ne serait pas possible de pratiquer une activité agricole effective, au sens des objectifs de la réglementation, sans résider dans l'exploitation en cause. En outre, le législateur communautaire aurait également un objectif de maintien du tissu social des zones défavorisées. Celui-ci ne pourrait être atteint si l'exploitant bénéficiaire de l'indemnité pouvait ne pas résider dans l'exploitation située dans la zone défavorisée.

26. Le gouvernement finlandais insiste également sur l'importance de cette considération, notamment en ce qui concerne le maintien de services essentiels pour la population. Il n'en tire cependant pas la conclusion, contrairement au gouvernement français, qu'il faille nécessairement exiger de l'exploitant bénéficiaire de l'indemnité qu'il réside dans l'exploitation.

27. Mme Jokela estime, quant à elle, qu'il est possible de remplir les objectifs de la réglementation, à savoir la poursuite de l'activité agricole dans les zones défavorisées, sans nécessairement résider dans l'exploitation pour laquelle l'indemnité est demandée, ou à proximité immédiate de celle-ci. En particulier, elle expose que la nature des cultures pratiquées dans son exploitation ainsi que la présence sur place de membres de sa famille lui permettent d'assurer la continuité de l'exploitation sans être sur place.

28. Faute de disposition explicite dans la réglementation citée ci-dessus, il y a lieu, comme le précisent le gouvernement fin-

landais et la Commission, de se référer aux objectifs poursuivis par le législateur communautaire.

29. Le cinquième considérant de la directive 75/268, précitée, résume les principaux buts recherchés par le Conseil:

« considérant que la détérioration persistante des revenus agricoles de ces zones, par rapport aux autres régions de la Communauté, et l'existence de conditions de travail particulièrement déficientes entraînent un exode agricole et rural massif se traduisant à terme par l'abandon des terres précédemment entretenues et conduisent, de plus, à la mise en cause de la viabilité et du peuplement des zones dont la population dépend de manière prépondérante de l'économie agricole ».

30. Le législateur a donc, tout d'abord, entendu enrayer la baisse du revenu agricole des zones considérées, ceci afin d'éviter l'exode rural qui remet en cause, à terme, la viabilité et le peuplement des zones en question.

31. Ceci ressort également de l'article 1er du règlement n° 2328/91, qui, en son paragraphe 1, sous iii), évoque le soutien au revenu comme moyen de maintenir la viabilité des zones défavorisées. Ces deux notions figurent également au paragraphe 2, sous e), de ce même article 1er.

32. Le quatrième considérant de la directive 75/268 évoque quant à lui la protection de l'espace naturel dans les zones défavorisées, objectif que l'on retrouve à l'article 1er, paragraphe 1, sous iv), du règlement n° 2328/91.

33. La réglementation communautaire a donc essentiellement pour objectif de soutenir la poursuite de l'activité agricole dans des zones où, sans ce soutien, celle-ci s'avérerait compromise, avec toutes les conséquences négatives que cela suppose pour le peuplement et l'entretien de l'espace des zones en cause.

34. Or, comme l'écrit la Commission, un agriculteur peut, en tout cas dans certaines circonstances, maintenir son exploitation en état d'activité sans nécessairement y résider.

35. Il y a donc lieu d'en déduire que la réponse à la question doit être positive.

36. L'article 1er de la directive 75/268, évoqué par le gouvernement français dans

son argumentation en faveur d'une réponse négative, me paraît au contraire aller également dans le sens des considérations qui précèdent.

37. En effet, comme nous l'avons vu, cette disposition stipule que les États membres sont autorisés à instaurer un régime d'aides particulier,

« en vue d'assurer la poursuite de l'activité agricole et, *ainsi*, le maintien d'un minimum de peuplement *ou* l'entretien de l'espace naturel dans certaines zones défavorisées » [4].

38. Cette disposition confirme donc que le peuplement n'est pas l'objectif premier, et encore moins l'objectif unique, du régime à mettre en place. Au contraire, le peuplement, au même titre que la sauvegarde de l'espace naturel, doit résulter du maintien de l'activité agricole, maintien que la réglementation vise à favoriser.

39. Il ne me semble, dès lors, pas possible d'accepter la thèse selon laquelle l'importance de cet objectif de peuplement signifierait que la réglementation exigerait implicitement une clause de résidence, telle que celle à laquelle fait allusion le juge de renvoi.

40. A titre subsidiaire, le gouvernement français fait valoir que, si la clause de résidence ne fait pas partie des exigences implicites de la réglementation communautaire, alors les États membres sont libres d'introduire une telle clause dans les mesures nationales de mise en œuvre, prévues à l'article 18, paragraphe 3, du règlement n° 2328/91, précité.

41. Cette disposition permet, en effet, aux États membres de prévoir des conditions complémentaires, ou limitatives, à l'octroi de l'indemnité compensatoire. Ils peuvent donc formuler des exigences allant au-delà de celles contenues explicitement dans les règles communautaires. C'est d'ailleurs ce qui a été fait par le gouvernement finlandais dans sa décision n° 861/1995, en cause dans l'affaire au principal.

42. Il n'en demeure pas moins que ces exigences supplémentaires doivent être conformes aux objectifs de la réglementation communautaire.

43. Il n'y a, toutefois, pas lieu d'approfondir l'examen de cette argumentation soulevée à titre subsidiaire par le gouvernement

4 — Souligné par l'auteur.

français, puisque la question posée par le juge de renvoi porte sur la possibilité, pour un État membre, de ne pas imposer la résidence dans l'exploitation et non pas sur celle, au contraire, d'imposer une telle condition.

Quant à la première question, sous a) et b)

44. Il me semble indiqué d'examiner ensemble les points a) et b) de la première question, qui sont étroitement liés.

45. Le régime instauré par la décision n° 861/1995 du Conseil des ministres finlandais prévoit en son article 6, précédé du sous-titre « Résidence à la ferme », qu'une indemnité compensatoire est payée à l'agriculteur s'il réside à la ferme ou à une distance non supérieure à 12 kilomètres.

46. Toutefois, le troisième alinéa du même article autorise l'autorité communale à décider, pour des motifs particuliers, de verser aussi l'indemnité compensatoire à un agriculteur ne remplissant pas la condition de résidence prévue au premier alinéa. Dans ce cas, il est exigé que l'agriculteur gère l'exploitation lui-même [5] ou, selon une traduction plus littérale, qu'il exerce l'agriculture ou l'horticulture en y prenant un engagement personnel, « de sa propre initiative » [6]. De plus, il doit tirer au moins 50 % de la totalité de ses revenus de l'agriculture, de l'horticulture, de la sylviculture ou des autres activités rurales visées par l'alinéa en cause.

47. On est donc en présence ici d'une règle et d'une exception. La règle prévoit la résidence du requérant à la ferme même ou dans les environs immédiats de celle-ci. L'exception permet de déroger à ce principe pour des motifs particuliers, à condition, toutefois, que certaines conditions minimales soient remplies.

48. Dès lors, si la règle est compatible avec le droit communautaire, l'exception doit l'être a fortiori, en vertu du principe « qui peut le plus, peut le moins ».

49. Or, il n'a été soutenu ni par la requérante, ni par le gouvernement finlandais, ni par le gouvernement français, ni par la Commission, que la règle était incompatible avec le droit communautaire. Bien plus, les doutes du juge de renvoi, exprimés dans la première question, portent uniquement sur le point de savoir si le droit communautaire permet des

5 — Traduction en langue française de la décision de renvoi préjudiciel.

6 — Traduction littérale pour « omatoimisesti ». Le texte ne dit donc pas « lui-même » = « itse », ni « de ses propres forces » = « omin voimin », ni « pour son propre compte » = « omaan lukuunsa ».

exceptions à la règle de la résidence à la ferme, et non pas sur la légalité de cette règle elle-même.

50. Il est donc permis de conclure que, puisque la règle elle-même est compatible avec le droit communautaire, la dérogation, qui est moins sévère que la règle, l'est aussi.

51. Le juge national se demande cependant si l'exception n'est pas incompatible avec le principe de l'égalité de traitement et celui, connexe, d'interdiction de discrimination, parce qu'elle exige non seulement que le demandeur de l'indemnité tire au moins 50 % de la totalité de ses revenus des activités exercées dans l'exploitation, mais aussi qu'il gère celle-ci lui-même. C'est l'objet de la première question, sous a).

52. Examinons donc par rapport à qui des personnes se trouvant dans une situation du même type que les requérantes au principal pourraient être discriminées.

53. Il ne saurait s'agir d'une discrimination par rapport aux agriculteurs dont l'exploitation se trouve dans une zone non défavorisée et qui ne sont soumis à aucune condition quant à la résidence, à la gestion de l'exploitation ou aux revenus tirés de celle-ci. Ces agriculteurs ne peuvent pas, en effet, revendiquer l'indemnité compensatoire. Ils se trouvent donc dans une situation totalement différente.

54. Il est, en effet, tout à fait légitime que les États membres puissent soumettre l'octroi d'avantages, prévus en raison de problèmes particuliers dont souffrent certaines régions, au respect de certaines conditions ayant pour objet de garantir que les objectifs poursuivis par un tel régime spécial soient atteints.

55. S'agirait-il, alors, d'une discrimination entre exploitants agricoles qui résident à moins de 12 kilomètres de l'exploitation, d'une part, et ceux qui résident plus loin, d'autre part?

56. Tel ne saurait être le cas. La situation de ces deux catégories d'agriculteurs n'est pas non plus comparable.

57. Ainsi que le gouvernement finlandais l'a fait observer, l'agriculteur qui réside à la ferme ou à proximité immédiate de celle-ci contribue toujours et directement à l'objectif du maintien d'un minimum de peuplement dans la zone défavorisée. Par contre, un exploitant agricole résidant en fait, pendant une grande partie de l'année, en dehors de la zone défavorisée ne contribue pas automatiquement à cet objectif. Des conditions des-

tinées à assurer un lien minimal entre une telle personne et l'exploitation ne sauraient donc constituer une violation du principe de l'égalité de traitement ou du principe de non-discrimination.

58. Rappelons aussi que la condition de gérer soi-même l'exploitation est moins sévère que celle d'y résider en permanence et, pour cette raison également, on ne saurait parler de discrimination au détriment des personnes résidant à une plus grande distance.

59. Dans la première question, sous b), la juridiction nationale demande s'il est compatible avec le principe de sécurité juridique, imposé par l'ordre juridique communautaire, d'exiger toujours « *en outre* » [7] qu'il y ait un motif particulier.

60. Pour ma part, je suis d'avis que le « motif particulier » ne constitue pas tant une condition supplémentaire qu'une porte d'entrée (ou une clé) pour pouvoir accéder à un régime plus favorable que le régime normal.

7 — Souligné par l'auteur.

61. Une personne qui souhaite être dispensée du respect de la règle normale doit avoir une raison, digne de respect, pour pouvoir y échapper. C'est le « motif particulier ». De plus, si la clause relative aux motifs particuliers ne figurait pas dans le texte, on serait tout simplement en présence de deux possibilités alternatives équivalentes:

— soit le demandeur réside à moins de 12 kilomètres de la ferme,

— soit il la gère et en tire 50 % de son revenu.

62. Or, si un tel choix était offert, cela pourrait conduire à une prolifération du nombre des « absentee-landlords ».

63. Beaucoup de propriétaires pourraient, en effet, décider de gérer leur ferme à distance, par téléphone et par fax, avec l'aide d'un ouvrier agricole, en n'y passant qu'un mois en été.

64. Ils ne contribueraient, dès lors, plus par eux-mêmes à l'objectif du maintien du peuplement dans la région défavorisée.

65. La référence à un motif particulier est, dès lors, parfaitement justifiée par les objectifs du système des indemnités compensatoires.

66. Reste à savoir si la notion de « motif particulier » viole le principe de la sécurité juridique. Ce principe exige que les règles de droit soient claires et précises et vise à garantir que les situations et relations juridiques auxquelles est appliqué le droit communautaire restent prévisibles [8].

67. Il est certain que la notion de « motif particulier » est vague et que le justiciable ne sait pas, a priori, quels types de situations pourraient faire partie de cette catégorie.

68. Mais il serait impossible de prévoir à l'avance toutes ces situations. De plus, il ne s'agit pas d'une condition à remplir par tous les demandeurs, mais d'une clause de souplesse destinée à contribuer à la solution de problèmes particuliers.

69. Au cas où vous seriez cependant d'avis qu'il s'agirait d'une condition complémentaire ou limitative, elle tomberait certainement dans la marge d'appréciation que l'article 18, paragraphe 3, du règlement n° 2328/91 laisse aux États membres de définir de telles conditions.

Quant à la seconde question

70. Dans les deux affaires au principal, la seconde question posée fait référence au principe de non-discrimination. Il est à supposer que la juridiction nationale vise l'absence de discrimination arbitraire. En effet, la question étant posée dans le contexte d'un régime spécial, dérogatoire par rapport au droit commun, la discrimination dont il est question doit s'entendre comme concernant non pas toute différence de traitement, mais uniquement des différences de traitement dénuées de justification objective.

71. Ceci est d'ailleurs confirmé par les dispositions du traité relatives à la politique agricole commune, puisque l'article 39, paragraphe 2, du traité CE impose de tenir compte des « disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ».

72. Dans l'affaire C-9/97, il est demandé à la Cour si le principe de non-discrimination et celui de proportionnalité, ou d'autres principes de droit communautaire, empêchent d'exclure du bénéfice de l'indemnité com-

8 — Voir arrêts du 15 février 1996, Duff e.a. (C-63/93, Rec. p. I-569), et du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, point 67).

pensatoire une agricultrice qui réside pendant la majeure partie de l'année dans un autre État membre avec son époux, qui exerce les fonctions de diplomate, représentant l'État finlandais, et qui est aussi propriétaire pour partie de l'exploitation en cause.

73. M^me^ Jokela rappelle, tout d'abord, que, dans sa version initiale, l'article 5, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision n° 861/1995 du Conseil des ministres finlandais contenait une clause de résidence fixe en Finlande, à l'égard de laquelle la Commission avait émis des objections, selon la procédure prévue aux articles 29 et 30 du règlement n° 2328/91. L'alinéa en cause avait alors été abrogé par la décision n° 1097/1995 du Conseil des ministres finlandais.

74. M^me^ Jokela estime, cependant, que, par le biais de l'exigence de résidence à 12 kilomètres au plus de l'exploitation, le gouvernement finlandais a en pratique rétabli la condition imposant une résidence fixe en Finlande, puisqu'il serait impossible de satisfaire à la condition des 12 kilomètres sans résider en Finlande.

75. Je ne puis, toutefois, partager ce point de vue. En effet, la clause de résidence dans sa version actuelle n'implique pas de discrimination entre producteurs de différents États membres puisque, comme le soulignent tant le gouvernement finlandais que la Commission, des exploitants établis en Finlande, à une distance supérieure à 12 kilomètres du centre économique de leur exploitation, se trouvent dans la même situation que les opérateurs établis dans d'autres États membres. Ainsi, la situation de la requérante au principal, considérée comme résidant à Bonn, serait exactement la même, au regard de la réglementation finlandaise, si elle résidait à Helsinki.

76. M^me^ Jokela fait également allusion à la libre circulation des travailleurs, qui serait compromise par la condition de résidence imposée par les autorités finlandaises. Il y a lieu, cependant, lieu de noter que, dans le cas d'espèce, M^me^ Jokela, en suivant son mari, diplomate, représentant l'État finlandais auprès d'un autre État membre, n'exerce pas son droit à la libre circulation au sens du traité. Son déplacement, tel qu'il est décrit dans le dossier, n'a en effet aucun lien avec la libre circulation des ressortissants communautaires, telle qu'elle résulte des dispositions du traité et du droit dérivé.

77. Le fait que M. Jokela, le mari de la requérante au principal, est pour partie propriétaire de l'exploitation ne me paraît pas avoir d'incidence en l'espèce, dans la mesure où il n'est pas allégué qu'il devrait bénéficier de l'indemnité à un titre quelconque.

78. Sous réserve des considérations qui vont suivre, il y a donc lieu de conclure que les autorités compétentes finlandaises sont en

droit d'appliquer les règles examinées ci-dessus au cas de M^me^ Jokela.

79. Celle-ci invoque encore une série d'arguments destinés à démontrer que le fait d'avoir suivi son mari à Bonn ne l'empêche pas, en pratique, d'assurer, ou de faire assurer, la poursuite de l'activité agricole de son exploitation et de contribuer ainsi à la réalisation des objectifs du règlement.

80. De plus, elle expose que c'est à tort que les autorités finlandaises ont considéré qu'elle ne remplissait pas les conditions fixées par l'article 6 de la décision du Conseil des ministres finlandais. En particulier, son lieu de résidence serait dans la zone défavorisée en cause, tant au point de vue de la législation sociale qu'à celui du droit fiscal. En outre, la condition selon laquelle une absence temporaire ne peut excéder six mois serait remplie dans son cas et aurait été appliquée de façon erronée par l'autorité compétente. Il en irait de même pour la condition relative à la proportion de son revenu qui doit découler de son activité dans l'exploitation.

81. Tous ces arguments ne concernent pas la question de la conformité avec le droit communautaire des conditions posées par la législation finlandaise à l'octroi de l'indemnité compensatoire, mais plutôt l'application de ces conditions par les autorités nationales compétentes. Plus particulièrement, ces arguments visent à démontrer le caractère erroné de la décision des autorités nationales, sur la base de considérations concrètes et pratiques ne relevant pas en l'espèce du droit communautaire. Il s'agit, dès lors, de questions qu'il appartiendra à la juridiction nationale d'établir.

82. Tel est également le cas de la prise en compte éventuelle, au titre du « motif particulier », du fait qu'une épouse a le souhait, parfaitement normal, d'habiter avec son mari, lequel exerce un autre métier à une distance de plus de 12 kilomètres de l'exploitation agricole, que ce soit en Finlande ou dans un autre pays.

83. Le juge devra, dans ce contexte, tenir compte du fait que l'article 6, troisième alinéa, de la décision du Conseil des ministres finlandais ne pose précisément pas de condition de résidence à la ferme et examiner si les dispositions relatives à l'absence temporaire de la ferme, dont il est question aux quatrième et cinquième alinéas ne se réfèrent pas uniquement aux personnes n'ayant pas de « motif particulier », c'est-à-dire celles qui relèvent du premier alinéa.

84. Dans l'affaire C-118/97, il est demandé à la Cour si le principe de non-discrimination et celui de proportionnalité, ou d'autres principes de droit communautaire, empêchent d'exclure du bénéfice de l'indemnité compensatoire une personne mineure, habitant en permanence chez sa représentante légale, à quelque 70 kilomètres du centre économique

de l'exploitation, qui n'est gérée ni par elle-même ni par sa représentante légale.

85. M^lle^ Pitkäranta n'a pas présenté d'observations devant la Cour et ni le gouvernement finlandais ni la Commission n'ont développé des considérations détaillées au sujet de cas de ce type.

86. Je ne pense pas que l'exclusion d'une mineure, du fait qu'elle ne gère pas la ferme, constitue une discrimination contraire au droit communautaire. En effet, comme nous l'avons vu ci-dessus, les États membres sont en droit de fixer des conditions complémentaires à l'octroi de l'indemnité compensatoire, afin d'assurer que celle-ci ne soit attribuée que dans les cas où cela est conforme aux objectifs du règlement. En particulier, ils peuvent dans ce cadre chercher à garantir l'existence d'un lien suffisant entre l'exploitant et la zone défavorisée, en exigeant, par exemple, non seulement que le bénéficiaire tire la moitié de ses revenus de l'exploitation, mais aussi qu'il gère celle-ci lui-même.

87. Ceci étant dit, je ne crois cependant pas que cette constatation soit le fin mot de l'affaire et je voudrais encore faire quelques observations d'un caractère plus général qui valent d'ailleurs aussi mutatis mutandis pour l'affaire C-9/97.

88. L'observateur neutre est frappé par le fait que, en Finlande, la façon dont la directive a été transposée, ou dont elle est appliquée, puisse conduire au résultat paradoxal que des exploitations agricoles continuent à fonctionner dans des régions défavorisées, sans que personne semble éligible pour obtenir l'indemnité compensatoire, alors que le maintien des exploitations implique qu'il doit bien y avoir des personnes sur place qui exécutent les travaux agricoles et des personnes qui, sur place ou de loin, assurent les tâches de gestion.

89. On pourrait ainsi, dans un cas extrême, aboutir au résultat paradoxal qu'une activité agricole existante, qui contribue manifestement à assurer les objectifs de la directive 75/268, vienne éventuellement à disparaître, si sa survie économique dépend de l'octroi de l'indemnité compensatoire.

90. Il faudrait donc que les autorités compétentes examinent si les conditions nationales d'octroi de l'indemnité ne sont pas à ce point rigides qu'elles aboutissent à un résultat contre-productif dans certaines situations particulières. Serait-ce parce que l'octroi de l'indemnité serait trop strictement réservé à la personne du propriétaire des terres?

91. On comprend que ceci doive être le cas en règle générale. Toutefois, dans des situations particulières, comme celle d'une propriétaire, conjointe de diplomate, et plus encore celle d'une propriétaire mineure, qui

n'est pas en mesure, ni de son propre chef ni à travers son représentant légal, d'exécuter les travaux agricoles ou de prendre les décisions concernant la gestion de l'exploitation, d'autres personnes, qui assurent l'une ou l'autre de ces tâches, devraient pouvoir entrer dans le bénéfice de l'indemnité. Ceci en tout cas lorsque les faits prouvent que ces deux tâches sont effectivement assurées par quelqu'un.

92. On pense ici aux personnes qui travaillent à la ferme (la juridiction de renvoi cite la famille du père de M[lle] Pitkäranta) ou qui y vivent en bénéficiant d'un droit d'usufruit sur une partie de l'exploitation et participent donc peut-être à la gestion (la grand-mère de la jeune fille).

93. On pourrait aussi penser à un gérant, qui exercerait son activité pour le compte et au nom du propriétaire et serait rémunéré par celui-ci. Un locataire qui exploiterait la ferme pourrait également entrer en ligne de compte.

94. Rappelons que l'article 18 du règlement n° 2328/91 prévoit que, « lorsque les États membres accordent une indemnité compensatoire, les bénéficiaires en sont les exploitants agricoles... ». Or, un exploitant agricole ne doit pas nécessairement être propriétaire de l'exploitation.

95. Afin de donner à la juridiction nationale une réponse aussi utile que possible, je voudrais, dès lors, également examiner le problème de savoir si l'un des principes de droit communautaire mentionnés par elle ne s'oppose pas à ce qu'un État membre mette en œuvre le régime instauré par la directive d'une manière telle que ni le propriétaire des terres, ni une autre personne exécutant en fait les travaux agricoles et/ou assurant effectivement la gestion de la ferme, ne puisse bénéficier de l'indemnité compensatoire.

96. Comme nous l'avons vu ci-dessus, les États membres sont en droit de fixer des conditions qui garantissent l'existence d'un lien suffisant entre l'exploitant et la zone défavorisée.

97. A cet égard, ils peuvent, sans violer le principe de non-discrimination, traiter de manière différente des situations qui ne sont pas comparables.

98. Mais la Cour a aussi jugé que, pour que le principe de non-discrimination soit violé, il faut qu'il y ait eu traitement différent de situations comparables, entraînant un désavantage pour certains opérateurs par rapport à d'autres, sans que cette différence de traitement soit justifiée par l'existence de différences objectives d'une certaine importance [9].

9 — Voir, notamment, arrêt du 15 janvier 1985, Finsider/Commission (250/83, Rec. p. 131, point 8).

99. Il y a incontestablement des différences entre le cas où un propriétaire, exploitant agricole, réside à la ferme, en assure la gestion et participe aux travaux agricoles, et celui où l'exploitation et la gestion sont entre les mains d'un membre de la famille du propriétaire, d'un gérant ou d'un locataire.

100. Mais, dans les deux cas, les objectifs de la directive 75/268, à savoir la continuation de l'exploitation et le peuplement de la zone, sont atteints, même si, dans le second cas, le propriétaire n'y prend aucune part directe.

101. Il me semblerait, dès lors, qu'une telle situation est suffisamment comparable à celle du propriétaire-exploitant, ou bien que les différences objectives qui existent n'ont pas une importance telle à justifier que ni le propriétaire, ni aucune des personnes impliquées dans la gestion de la ferme ou les travaux journaliers, ne puisse entrer dans le bénéfice de l'indemnité compensatoire.

102. Il est bien entendu que la clause de « motif particulier » joue un rôle essentiel, puisqu'elle permet d'assurer que chaque cas soit examiné sur ses mérites propres et que le risque d'une généralisation des « absentee-landlords » puisse être évité.

103. La juridiction de renvoi évoque également le principe de proportionnalité.

104. Il ressort de la jurisprudence que, afin d'établir si une règle de droit est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier, en premier lieu, si les moyens qu'elle met en œuvre pour réaliser l'objectif qu'elle vise s'accordent avec l'importance de celui-ci et, en second lieu, s'ils sont nécessaires pour l'atteindre [10].

105. Ici les objectifs visés sont la poursuite de l'activité agricole et le maintien du peuplement dans la zone défavorisée. Si la législation nationale qui transpose la directive et qui doit, tout comme celle-ci, également respecter le principe de proportionnalité [11] devait aboutir au résultat qu'aucune des personnes prenant en charge les travaux à la ferme et/ou la gestion de l'exploitation ne pouvait entrer dans le bénéfice de l'indemnité, alors le principe de proportionnalité serait, à mon avis, violé.

106. Enfin, une telle situation pourrait également constituer une infraction par rapport à l'article 18 du règlement n° 2328/91, qui prévoit que, « lorsque les États membres accordent une indemnité compensatoire, les

10 — Voir, par exemple, l'arrêt du 2 mai 1990, Hopermann (C-358/88, Rec. p. I-1687).

11 — Voir, à titre d'exemple de la nécessité pour une mesure nationale de respecter le principe de proportionnalité, l'arrêt du 23 janvier 1997, Pastoors (C-29/95, Rec. p. I-285).

bénéficiaires en sont les exploitants agricoles qui exploitent au moins trois hectares de surface agricole utile et s'engagent à poursuivre une activité agricole conforme aux objectifs de l'article 1er de la directive 75/268/CEE pendant au moins cinq ans... ».

107. A mon avis, les conditions complémentaires ou limitations que le paragraphe 3 de cet article autorise les États membres à prévoir ne devraient pas aboutir à ce qu'une activité agricole réellement existante et se déroulant conformément aux objectifs de la directive 75/268 ne puisse pas bénéficier de l'indemnité compensatoire du fait que celle-ci serait réservée au seul propriétaire des terres.

108. Je vous propose donc de compléter la seconde question relative aux deux affaires en ce sens que tant le principe de non-discrimination que le principe de proportionnalité et l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 2328/91 sont susceptibles d'être violés si, en vertu d'une législation nationale, ni le propriétaire, vivant à plus de 12 kilomètres de la ferme, ni aucune des personnes assurant la gestion de l'exploitation ou assurant l'exécution des travaux journaliers, ne peut bénéficier de l'indemnité compensatoire, alors que l'activité agricole se poursuit dans cette exploitation et que cette dernière continue à être habitée.

Conclusions

109. Au vu de ce qui précède, il vous est proposé de répondre de la façon suivante aux questions posées par le maaseutuelinkeinojen valituslautakunta:

« 1) Il est conforme aux objectifs des dispositions des articles 17 et 18 du règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, ainsi que de l'article 1er de la directive 75/268/CEE du Conseil, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, d'accorder une indemnité compensatoire des handicaps naturels à un agriculteur alors que celui-ci ne réside pas, pendant la majeure partie de l'année, dans l'exploitation sise en Finlande, dans une zone défavorisée au sens de la directive, dont il est propriétaire, ou dont il assume la direction, mais réside en dehors de cette zone.

a) Les États membres peuvent prévoir des conditions complémentaires ou limitatives pour l'octroi de l'indemnité compensatoire, par exemple le fait

que l'exploitant agricole tire une certaine partie de son revenu global d'activités exercées dans l'exploitation et que l'exploitation soit gérée par l'exploitant lui-même, au cas où le bénéficiaire habite en dehors de l'exploitation, sans que cela porte atteinte au principe d'égalité de traitement des agriculteurs et au principe connexe d'interdiction de discrimination, ainsi qu'au principe de proportionnalité ou à un autre principe du droit communautaire.

b) Étant donné que l'État membre peut prévoir des conditions complémentaires ou limitatives pour l'octroi de l'indemnité compensatoire, il peut aussi prévoir, pour des motifs particuliers, des conditions moins strictes que celle qu'il a prescrite en tant que règle générale, sans que cela porte préjudice au principe de sécurité juridique imposé par l'ordre juridique communautaire.

2) Le principe de non-discrimination et le principe de proportionnalité ne s'opposent pas à ce qu'une législation nationale, prise en application de la directive 75/268, exclue du bénéfice de l'indemnité compensatoire des personnes se trouvant dans le type de situation des personnes en cause dans les litiges au principal.

Toutefois, ces principes et l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 2328/91 s'opposent à ce que, dans de telles hypothèses, aucune autre personne ne puisse entrer dans le bénéfice de l'indemnité, alors que l'activité agricole se poursuit et que la ferme continue à être habitée. »