Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 17 janvier 2013 [1]

Affaire C-111/10

Commission européenne
contre

Conseil de l'Union européenne

«Aides d'État — Compétence du Conseil — Article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE — Régimes d'aides existants — Proposition de mesures utiles — Effets — Règlement (CE) nº 659/1999 — Aide aux investissements en vue de l'acquisition de terres agricoles en Lituanie»

1. Par le recours qui fait l'objet de la présente affaire, la Commission européenne demande à la Cour d'annuler la décision 2009/983/UE du Conseil, du 16 décembre 2009, concernant l'octroi d'une aide d'État par les autorités de la République de Lituanie en vue de l'acquisition de terres agricoles appartenant à l'État entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2013 [2] (ci-après la «décision attaquée»).

2. Dans trois recours parallèles, la Commission a attaqué trois autres décisions du Conseil de l'Union européenne relatives à des aides du même type octroyées par la République de Pologne (affaire C-117/10), par la République de Lettonie (affaire C-118/10) et par la Hongrie (affaire C-121/10).

3. Tous ces recours soulèvent la même question délicate: une proposition de mesures utiles formulée par la Commission dans le cadre de l'examen permanent des régimes d'aides existant dans les États membres effectué en vertu de l'article 108, paragraphe 1, TFUE (ou de l'article 88, paragraphe 1, CE pour ce qui concerne l'affaire C-117/10) constitue-t-elle une prise de position définitive de cette institution quant à la compatibilité du régime en question avec le marché intérieur, de nature à empêcher le Conseil d'exercer la compétence qui lui est attribuée par l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE (ou par l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE) d'autoriser, si des circonstances exceptionnelles le justifient, une aide en dérogation des dispositions de l'article 107 TFUE (ou de l'article 87 CE) et des autres dispositions applicables?

I – Le cadre juridique

4. L'article 108, paragraphe 1, TFUE dispose:

«La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur».

1 — Langue originale: l'italien.
2 — JO L 338, p. 93.

5. Le paragraphe 2 de cet article prévoit, à ses troisième et quatrième alinéas:

«Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.

Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue».

6. Pour un exposé des dispositions pertinentes de l'annexe IV, chapitre 4, de l'acte d'adhésion de la République de Lituanie à l'Union européenne [3] (ci-après l'«acte d'adhésion de 2003»), du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE [4], des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole [5] et des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 [6] (ci-après les «lignes directrices agricoles 2007-2013»), étant donné que le cadre juridique de la présente affaire correspond en substance à celui de l'affaire C-117/10, je me permets de renvoyer aux points 5 à 16 des conclusions que je présente ce jour dans cette dernière affaire.

7. Dans une communication publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* du 15 mars 2008 [7], la Commission a pris note, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, de «l'accord explicite et inconditionnel» de la République de Lituanie aux propositions de mesures utiles contenues au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013, que les autorités lituaniennes ont communiqué par écrit à la Commission le 22 mars 2007.

II – Les antécédents du litige et la décision attaquée

8. Le 31 août 2004, suivant la procédure prévue à l'annexe IV, chapitre 4, du traité d'adhésion de 2003, la République de Lituanie a notifié à la Commission les mesures qu'elle désirait voir considérer comme des aides existantes au sens de l'article 88, paragraphe 1, CE, jusqu'à la fin de la troisième année suivant l'adhésion. Il s'agissait notamment d'un régime d'«aide à l'achat de terrains» [8].

9. Par une décision du 22 novembre 2006 [9], la Commission a examiné et autorisé jusqu'au 31 décembre 2010 un projet de régime d'aides aux investissements pour l'acquisition de terres agricoles d'une superficie ne dépassant pas 300 hectares, notifié par les autorités lituaniennes et destiné à réaliser les conditions nécessaires à la création d'exploitations agricoles rationnellement gérées. Dans le cadre de ce projet, les aides pouvaient être octroyées sur la base de deux mécanismes alternatifs. Le premier, accessible seulement aux jeunes agriculteurs, prévoyait une réduction du prix d'achat, celui-ci étant multiplié par 0,6 en cas de paiement comptant et par 0,75 dans les autres cas. En vertu du second

3 — Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO L 236, en particulier p. 798.

4 — JO L 83, p. 1.

5 — JO 2000, C 28, p. 2.

6 — JO 2006, C 319, p. 1.

7 — JO C 70, p. 11.

8 — JO 2005, C 147, p. 2. Pour ce qui concerne la République de Lituanie, l'intitulé du régime en question figure au point 20.

9 — N 112/05 – Aide à l'acquisition de terres agricoles (JO 2006, C 317, p. 6). La version anglaise de cette décision peut être consultée sur le site Internet de la DG «Concurrence» à l'adresse http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

mécanisme, l'aide était constituée par la différence entre le taux d'intérêt effectivement payé par l'acquéreur (d'au moins 5 %) et le taux appliqué par la banque. L'octroi de l'aide était subordonné au respect de certaines obligations accessoires variant selon le mécanisme appliqué, par exemple le respect de normes minimales en matière de protection de l'environnement et de bien-être des animaux ou l'interdiction de céder les terrains acquis ou de modifier la destination de ceux acquis entre les mains de l'État pendant cinq ans. En outre, les bénéficiaires potentiels des aides devaient satisfaire à certaines conditions, comme disposer d'une expérience pratique dans le secteur agricole ou avoir suivi une formation professionnelle spécifique attestée par un diplôme. Le montant de l'aide ne pouvait pas dépasser 40 % des dépenses éligibles. Le régime était destiné à s'appliquer jusqu'en 2010 [10].

10. Par lettre du 30 mai 2005, la Commission a invité les États membres à lui soumettre des propositions visant à simplifier les règles en matière d'aides dans le secteur agricole. Par lettre du 19 juin 2006, le gouvernement lituanien lui a demandé de maintenir la possibilité d'octroyer des aides à l'investissement pour l'acquisition de terres agricoles, en particulier en faveur des jeunes agriculteurs, le cas échéant en réduisant leur montant. Cet État membre a réitéré sa position au cours de la réunion de la Commission et des États membres les 22 et 23 juin 2006.

11. Par lettre du 12 novembre 2009 adressée au Conseil «Agriculture et pêche», les autorités lituaniennes ont demandé que les aides à l'acquisition de terres agricoles en Lituanie soient autorisées à titre exceptionnel en vertu de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE. Le 4 décembre 2009, cet État membre a transmis certaines informations complémentaires au Conseil.

12. Le 16 décembre 2009, le Conseil a adopté la décision attaquée à l'unanimité (avec l'abstention de sept délégations). L'article 1er de cette décision énonce:

«L'aide d'État exceptionnelle, d'un montant maximal de 55 millions de LTL, accordée par les autorités lituaniennes pour des prêts destinés à l'acquisition de terres agricoles appartenant à l'État, pendant la période allant du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2013, est considérée comme compatible avec le marché intérieur».

13. L'aide déclarée compatible est décrite aux considérants 5 et 6 de la décision attaquée, dans les termes suivants:

«5. L'aide de l'État sera fournie sous deux formes, en option: 1) soit par l'application d'un facteur de pondération (0,6 ou 0,75 pour les jeunes agriculteurs si toutes les conditions fixées par le régime d'aide sont remplies) au prix du marché des terres achetées; 2) soit par la vente à tempérament des terres agricoles appartenant à l'État, l'aide fournie correspondant dans ce cas à la différence entre le taux d'intérêt effectivement payé par l'acheteur, qui est de 5 % au minimum, et le taux d'intérêt appliqué par la banque prêteuse.

6. L'aide d'État qu'il est prévu d'accorder s'élève à un maximum de 55 millions de litas lituaniens (LTL) et devrait permettre l'acquisition de 370 000 hectares de terres agricoles au total, à raison d'un maximum de 300 hectares par acheteur, entre 2010 et 2013. Le montant moyen des aides par exploitation devrait avoisiner 11 000 LTL […]».

III – La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

14. Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 février 2010, la Commission a présenté le recours qui fait l'objet de la présente affaire. Par ordonnance du 9 août 2010, la République de Lituanie, la Hongrie et la République de Pologne ont été admises à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

10 — Voir le point 2.2 de la décision.

15. La Commission demande à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner le Conseil aux dépens. Le Conseil demande à la Cour de dire le recours non fondé et de condamner la Commission aux dépens. La République de Lituanie, la Hongrie et la République de Pologne demandent à la Cour de dire le recours non fondé. La République de Pologne soutient aussi les conclusions du Conseil pour ce qui concerne la condamnation de la Commission aux dépens.

IV – Sur le recours

16. À l'appui de son recours, la Commission soulève quatre moyens tirés, respectivement, de l'incompétence du Conseil pour adopter la décision attaquée, d'un détournement de pouvoir, de la violation du principe de coopération loyale entre les institutions et d'une erreur manifeste d'appréciation.

A – *Sur le premier moyen, tiré de l'incompétence du Conseil*

17. Dans son premier moyen, tiré du défaut de compétence du Conseil, la Commission fait valoir en substance que la proposition de mesures utiles formulée au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013, combinée à l'acceptation de cette proposition par la République de Lituanie, constitue une «décision» par laquelle la Commission a déclaré incompatible avec le marché commun le régime d'aides autorisé par la décision attaquée pour toute la période d'application desdites lignes directrices, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2013. Rappelant les arrêts de la Cour du 29 juin 2004[11] et du 22 juin 2006[12], pour l'analyse desquels je renvoie aux points 27 à 31 des conclusions que je présente ce jour dans l'affaire C-117/10, la Commission estime que, en vertu du principe de préemption qui, selon ces arrêts, constitue la base du critère de répartition des compétences que l'article 108, paragraphe 2, TFUE attribue à la Commission et au Conseil, ce dernier n'était pas compétent en l'espèce pour adopter la décision attaquée.

18. Les débats des parties devant la Cour soulèvent en substance trois questions. La première question concerne le statut du régime d'aides autorisé par la décision attaquée et requiert notamment d'apprécier si, comme l'affirme la Commission, ce régime coïncide avec celui qui a fait l'objet de la proposition de mesures utiles formulée au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013 ou si, comme l'affirme au contraire le Conseil, il constitue une aide nouvelle et différente (voir sous-titre 1). La deuxième question concerne les effets d'une proposition de mesures utiles acceptée par l'État membre concerné (voir sous-titre 2). La troisième question, enfin, requiert de définir la portée de la proposition de mesures utiles formulée au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013 et de l'acceptation de cette proposition par la République de Lituanie (voir sous-titre 3).

1. Sur le régime d'aides autorisé par la décision attaquée

19. Il est difficilement contestable, selon moi, que les régimes d'aides décrits respectivement dans la décision de la Commission du 22 novembre 2006 et dans la décision attaquée coïncident en substance. Par ailleurs, dans sa lettre adressée au Conseil le 12 novembre 2009, la République de Lituanie demande expressément à ce dernier d'approuver «la prorogation de l'aide actuellement octroyée pour l'acquisition de terres appartenant à l'État jusqu'au 31 décembre 2013». Les arguments avancés par le Conseil pour démontrer que les deux régimes sont différents, consistant essentiellement à soutenir que le régime approuvé dans la décision attaquée a une autre portée dans le temps, bénéficiera à d'autres personnes et est fondé sur de nouveaux éléments de fait et de droit, doivent, selon moi, être rejetés pour les motifs que j'ai exposés aux points 53, 54 et 56 des

11 — Commission/Conseil (C-110/02, Rec. p. I-6333).

12 — Commission/Conseil (C-399/03, Rec. p. I-5629).

conclusions que je présente ce jour dans l'affaire C-117/10, auxquels je me permets de renvoyer. Quant à l'affirmation du Conseil selon laquelle la mise en œuvre du régime autorisé par la décision attaquée nécessitera l'adoption d'un nouveau cadre juridique, je relève que le gouvernement lituanien n'indique pas avoir adopté un tel nouveau cadre et affirme même de manière répétée qu'aucune modification n'a été apportée à la réglementation qui a été notifiée à la Commission en 2005. Il convient de relever enfin que, dans ses lettres des 12 novembre 2009 et 4 décembre 2009 adressées au Conseil, la République de Lituanie demande expressément à ce dernier d'approuver «la prorogation du régime d'aides actuellement en vigueur».

20. D'un autre côté, il est constant que le régime d'aides déclaré compatible avec le marché intérieur par la décision attaquée constitue une «aide nouvelle» au sens de l'article 1er, sous c), du règlement nº 659/1999, dès lors que le régime notifié par la République de Lituanie en 2005 n'avait vocation à s'appliquer que jusqu'au 31 décembre 2009 et a été autorisé jusqu'à cette date par la Commission dans la décision déjà citée du 22 novembre 2006. S'il ressort de la jurisprudence citée au point 17 des présentes conclusions qu'une telle qualification n'est en principe pas décisive en soi pour exclure la compétence du Conseil au titre de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE (voir en ce sens le point 50 des conclusions présentées ce jour dans l'affaire C-117/10), elle revêt toutefois en l'espèce, comme nous le verrons ci-après, une importance déterminante. Il suffit de relever ici que la prorogation au-delà du 31 décembre 2009 du régime approuvé par la Commission en 2006 aurait nécessité une nouvelle notification et une nouvelle prise de position de la Commission dans le sens de sa compatibilité, dès lors que ce régime n'est pas conforme au règlement nº 1857/06.

2. Sur les effets d'une proposition de mesures utiles acceptée par l'État membre concerné

21. Sur la base des motifs exposés aux points 62 à 72 des conclusions présentées ce jour dans l'affaire C-117/10, auxquels je renvoie, je suis d'avis qu'une proposition de mesures utiles acceptée par l'État membre auquel elle est destinée constitue une *prise de position définitive* de la Commission sur la compatibilité du régime d'aides dont il s'agit, qui produit des *effets juridiques contraignants analogues à ceux d'une décision*. Un tel acte est donc susceptible selon moi, en vertu de la jurisprudence de la Cour rappelée au point 17 des présentes conclusions, d'empêcher qu'une décision en sens contraire soit adoptée sur la base de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE.

22. Cela étant, il convient de définir la portée, d'une part, de la prise de position sur la compatibilité des aides à l'acquisition de terres agricoles adoptée par la Commission dans le cadre de la proposition de mesures utiles contenue au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013 et, d'autre part, des obligations que la République de Lituanie a assumées en acceptant cette proposition. L'éventuelle constatation de l'incompétence du Conseil pour adopter la décision attaquée dépend en effet du résultat de ce double examen.

3. Sur la portée des mesures utiles contenues au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013 et de l'acceptation de la République de Lituanie

23. J'ai observé, au point 74 des conclusions que je présente ce jour dans l'affaire C-117/10, qu'il est vrai que les lignes directrices agricoles 2007-2013 prennent position dans le sens de l'incompatibilité de principe des aides à l'investissement pour l'acquisition de terres agricoles qui ne sont pas conformes à l'article 4, paragraphe 8, du règlement nº 1857/2006, mais que cette prise de position ne peut pas être considérée en soi comme définitive, dès lors que, dans le cas d'aides individuelles ou de régimes d'aides à instituer, la Commission est toujours tenue, en vertu du point 183 des lignes directrices, de constater et déclarer l'incompatibilité de ces aides au moyen de la procédure d'examen prévue à l'article 108 TFUE. Pour cette raison, j'ai rejeté la thèse de la Commission, réitérée dans le cadre du recours faisant l'objet de la présente affaire, selon laquelle les lignes directrices agricoles 2007-2013 «déclarent» incompatibles avec le marché commun, à partir du 31 décembre 2007 et jusqu'au 31 décembre 2013, toutes les aides aux investissements pour l'acquisition de terres

agricoles – y compris donc celles qui ne sont pas encore instituées – qui ne leur sont pas conformes. Ainsi que l'ont observé à juste titre selon moi le Conseil et le gouvernement lituanien, adopter cette thèse reviendrait en effet à reconnaître à la Commission un pouvoir réglementaire dérogeant à la procédure prévue à l'article 108 TFUE.

24. Dans ce contexte, c'est en vertu de l'effet combiné de la proposition de mesures utiles formulée au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013 et de l'engagement pris par l'État membre concerné que, dans les conclusions susmentionnées, j'ai considéré que la prise de position de la Commission relative aux régimes d'aides à l'acquisition de terres agricoles existant dans cet État membre avait un caractère définitif et était susceptible de faire échec à la compétence du Conseil au titre de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE (voir points 75 et 76 desdites conclusions).

25. En l'espèce, cependant, les circonstances sont différentes et ne permettent pas de parvenir à la même conclusion. En effet, s'il est vrai que la République de Lituanie a transmis par écrit son accord «explicite et inconditionnel» [13] sur les mesures proposées par la Commission au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013, assumant ainsi, comme les autres États membres ayant notifié leur accord, l'obligation de modifier son régime d'aide à l'acquisition de terres agricoles pour le 31 décembre 2009, il est constant toutefois que le régime en question cessait de s'appliquer à cette même date. Il s'ensuit que la République de Lituanie n'était concrètement tenue de procéder à aucune modification et que son obligation s'est en fait éteinte au moment même où une inexécution de cette obligation aurait commencé à se produire.

26. Dans ces circonstances, la décision attaquée n'a pas légitimé la violation d'un accord conclu en application de l'article 108, paragraphe 1, TFUE et n'est pas contraire à une prise de position définitive de la Commission, dès lors que, comme je l'ai souligné ci-dessus, une telle prise de position n'existe qu'à l'égard des régimes mentionnés au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013, c'est-à-dire, dans le cas de la République de Lituanie, d'un régime destiné à s'appliquer seulement jusqu'au 31 décembre 2009.

27. On ne pourrait parvenir à une conclusion différente qu'en affirmant que la République de Lituanie a accepté les lignes directrices agricoles 2007-2013 dans leur ensemble, s'obligeant à s'abstenir d'instituer des régimes d'aide à l'acquisition de terres agricoles non conformes à ces lignes directrices pendant toute la période allant du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2013. Cependant, d'une part, cette affirmation, qui se retrouve dans certains passages des mémoires de la Commission, serait contraire à la portée de l'accord que la République de Lituanie a notifié à la Commission, accord qui, comme le montre l'avis publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 15 mars 2008, se limitait aux mesures utiles contenues au point 196 de ces lignes directrices. D'autre part, cette affirmation reviendrait à autoriser de fait l'application du mécanisme prévu à l'article 108, paragraphe 1, TFUE et régi par les articles 18 et 19 du règlement nº 659/1999 en dehors du cadre pour lequel il a été conçu, c'est-à-dire l'examen permanent des régimes d'aides existants.

28. Enfin, il ne fait pas de doute que les lignes directrices agricoles 2007-2013 contiennent une prise de position de la Commission dans le sens de l'incompatibilité avec le marché intérieur des aides à l'investissement dans l'acquisition de terres agricoles qui ne respectent pas les conditions prévues au règlement nº 1857/2006, comme l'affirme à juste titre la Commission. On ne pourrait toutefois considérer que cette prise de position est de nature à faire échec à la compétence du Conseil au titre de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE sans modifier la jurisprudence citée au point 17 des présentes conclusions, selon laquelle seule une prise de position définitive est en mesure de

13 — Voir la communication publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2008, C 70, p. 11).

produire un tel effet. Tout en pouvant paraître excessivement formaliste, la solution que je suggère à la Cour d'adopter en l'espèce semble être la seule compatible avec l'interprétation, donnée par la Cour dans sa jurisprudence, des critères de répartition des compétences attribuées à la Commission et au Conseil par l'article 108 TFUE.

4. Conclusions sur la compétence du Conseil pour adopter la décision attaquée

29. Sur la base des considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de rejeter le premier moyen tiré du défaut de compétence du Conseil

B – *Sur les deuxième et troisième moyens, tirés respectivement d'un détournement de pouvoir et de la violation de l'obligation de coopération loyale*

30. Par son deuxième moyen, la Commission affirme en substance que, en autorisant des mesures d'aide déclarées incompatibles avec le marché commun au point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013, le Conseil a utilisé la compétence qui lui est attribuée par l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE à des fins autres que celles qui sont prévues par le traité. Selon elle, cette disposition habiliterait le Conseil à déclarer compatible avec le marché commun, dans des circonstances exceptionnelles, une aide que la Commission ne serait pas en mesure d'autoriser, mais n'attribuerait pas à cette institution le pouvoir de neutraliser l'évaluation effectuée par la Commission sur la compatibilité d'une aide dans un acte ayant force obligatoire.

31. À cet égard, je suis d'accord avec la prémisse de ce moyen, à savoir que le point 196 des lignes directrices agricoles 2007-2013, combiné à l'acceptation par la République de Lituanie des mesures utiles qui y sont formulées, constitue une prise de position définitive et contraignante de la Commission sur la compatibilité avec le marché commun de mesures substantiellement identiques à celles qui font l'objet de la décision attaquée. Toutefois, il ressort des circonstances du cas d'espèce que cette prise de position, qui concernait un régime venu à échéance, tout comme l'obligation de la République de Lituanie de le modifier, le 31 décembre 2009, ne pouvait pas produire d'effets au-delà de cette date.

32. J'estime en conséquence que le deuxième moyen, relatif à un détournement de pouvoir, doit être également rejeté.

33. Par son troisième moyen, la Commission fait valoir que, en adoptant la décision attaquée, le Conseil a délié la République de Lituanie de l'obligation de coopération qui lui incombe dans le cadre de l'examen permanent des régimes d'aides existants prévu à l'article 108, paragraphe 1, TFUE et de l'engagement qu'elle avait pris en acceptant les mesures utiles recommandées par la Commission. Le Conseil serait ainsi allé à l'encontre de l'équilibre institutionnel instauré par le traité en empiétant sur les compétences que celui-ci attribue à la Commission.

34. Ce moyen doit lui aussi, à mon avis, être rejeté. Il se fonde en effet sur la prémisse que la décision attaquée aurait interféré avec l'engagement pris par la République de Lituanie envers la Commission de modifier le régime existant d'aide à l'acquisition de terres afin de le rendre conforme aux lignes directrices agricoles 2007-2013. Dans la mesure où cette obligation s'est éteinte le 31 décembre 2009, date d'échéance du régime en question, l'interférence déplorée par la Commission, indépendamment de toute autre considération, n'est pas démontrée.

C – *Sur le quatrième moyen, tiré d'une erreur manifeste d'appréciation quant à l'existence de circonstances exceptionnelles ainsi que de la violation du traité et des principes généraux du droit de l'Union*

35. Dans le cadre de son quatrième moyen, la Commission soulève en substance deux griefs que j'examinerai séparément ci-dessous. Elle fait valoir en premier lieu que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que les circonstances invoquées pour justifier les mesures d'aide autorisées n'ont pas de caractère exceptionnel. En second lieu, elle soutient que ces mesures sont disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis, étant donné en particulier la durée de l'autorisation accordée.

36. Pour ce qui concerne d'une manière générale la notion de «circonstances exceptionnelles» au sens de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE, la nature et l'étendue du pouvoir d'appréciation du Conseil dans l'exercice de la compétence qui lui est attribuée par cet article et les limites du contrôle de la Cour sur les décisions adoptées en vertu de ce pouvoir, je me permets de renvoyer aux considérations exposées aux points 86 et 87 des conclusions que je présente ce jour dans l'affaire C-117/10.

1. Sur le premier grief, relatif à une erreur manifeste d'appréciation quant à l'existence de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE

37. La Commission fait valoir, en premier lieu, que la décision attaquée présente erronément comme des circonstances exceptionnelles certains *problèmes structurels du secteur agricole en Lituanie*. Elle se réfère en particulier au considérant 2 de cette décision, dans lequel le Conseil affirme que, «[e]n raison de la faiblesse des revenus agricoles, il est difficile d'améliorer la structure défavorable en termes de superficie des exploitations agricoles en Lituanie» et précise que, «[e]n 2009, 52,5 % de la totalité des exploitations ont une superficie supérieure ou égale à 5 hectares». La Commission soutient en outre que le Conseil aurait erronément présenté comme une circonstance exceptionnelle «l'*évolution des conditions du marché*» et, en particulier, la baisse des prix à la production des produits agricoles en 2009, mentionnée au considérant 3 de la décision attaquée. Pour ce qui concerne enfin les facteurs mentionnés au considérant 4 de la décision attaquée, c'est-à-dire que «les agriculteurs manquent de fonds propres» et que «les taux d'intérêt pratiqués par les établissements de crédit sur les prêts pour l'achat de terres agricoles sont élevés» à la fin de 2008 et en 2009, la Commission observe que le premier est de nature structurelle et le second, en tant que symptôme de la crise économique, n'est pas indépendant de la situation générale invoquée au considérant 3 de la décision.

38. À cet égard, je relève tout d'abord que c'est à bon droit, selon moi, que la Commission affirme que les éléments mentionnés au considérant 2 de la décision attaquée, à savoir la petite taille des exploitations agricoles et la faiblesse des revenus agricoles, ne constituent pas *en tant que tels* des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE, étant donné qu'ils sont de nature structurelle et non conjoncturelle, ce qui n'est contestée ni par le Conseil ni par la République de Lituanie.

39. Toutefois, contrairement à ce que soutient l'institution requérante, dans l'économie de la décision attaquée, ces éléments ne sont pas présentés comme des circonstances exceptionnelles, mais bien, précisément, comme des facteurs caractéristiques de la structure de l'économie agraire lituanienne, et la référence à ces éléments est avant tout nécessaire à l'évaluation des répercussions économiques et sociales de la récession, le principal facteur qui, selon la teneur des considérants 3 et 4, justifie les mesures autorisées. La même remarque vaut pour le facteur constitué par le manque de fonds propres des agriculteurs, dont la Commission se limite à invoquer le caractère structurel mais sans fournir d'éléments de preuve à cet égard.

40. D'autre part, il ressort clairement de l'arrêt du 29 février 1996, Commission/Conseil que, dans l'exercice de la compétence prévue à l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE, le Conseil peut se fonder sur la *persistance* ou l'*aggravation* de problèmes structurels dans un secteur donné de l'économie afin d'évaluer les effets produits sur ce secteur par une conjoncture défavorable [14].

41. Pour ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel l'infléchissement des revenus et la baisse des prix à la production des produits agricoles enregistrés en 2009, ainsi que la crise économique qui a commencé à l'automne 2008 et s'est poursuivie durant toute l'année 2009 ont touché l'ensemble des États membres, je rappelle que, selon la jurisprudence, le fait qu'une situation déterminée puisse concerner plusieurs États membres en même temps ou, le cas échéant, concerner d'autres secteurs de l'économie n'exclut pas que cette situation puisse constituer une circonstance pertinente pour l'application de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE [15], compte tenu notamment des conséquences particulières que cette situation a pu produire dans un État membre donné. La Commission souligne elle-même à ce propos, dans ses mémoires, que la République de Lituanie a été gravement touchée par la crise économique qui, comme cela a été dit ci-dessus, constitue le principal élément sur lequel s'est fondé le Conseil dans la décision attaquée. La Commission n'exclut d'ailleurs pas qu'une crise économique généralisée puisse en principe constituer une circonstance exceptionnelle.

42. Sur la base de ce qui précède, j'estime que la Commission n'a pas démontré l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation pour ce qui concerne l'existence de circonstances de nature à justifier l'adoption d'une décision en vertu de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE.

2. Sur le caractère inadéquat et disproportionné des mesures autorisées par la décision attaquée

43. La Commission fait valoir avant tout que les régimes d'aide à l'acquisition de terres ne permettent ni de résoudre ni de réduire des problèmes structurels tels que la petite taille des exploitations agricoles. Des aides du type de celles que le Conseil a approuvées augmenteraient la demande de terres agricoles et auraient pour effet une hausse des prix fonciers plutôt que l'évolution de la structure des exploitations agricoles et seraient en définitive plus avantageuses pour les vendeurs que pour les acquéreurs. Se basant sur des données établies par l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat) – complétées, en réponse à une question de la Cour, par des données provenant de l'institut lituanien de statistique –, la Commission observe que, alors qu'un régime d'aide à l'acquisition de terres agricoles existe en Lituanie depuis 2003, la taille moyenne des exploitations agricoles n'a connu qu'une augmentation marginale au cours du temps. Elle précise dans sa réplique, sans être démentie par le gouvernement lituanien, qui a été invité à prendre position au moyen d'une question posée par la Cour, que l'augmentation enregistrée en 2006 et en 2007 ne peut de toute façon pas être la conséquence de l'octroi des aides, dès lors que la République de Lituanie ne lui aurait notifié aucune dépense à ce titre pour les années en question. En réponse à une question écrite de la Cour, la République de Lituanie a fait valoir que les données d'Eurostat concernent principalement les restitutions à leurs anciens propriétaires de terres qui avaient été nationalisées, tandis que l'analyse des statistiques relatives à la privatisation des terres appartenant à l'État, dans le cadre de laquelle il était prévu d'octroyer les aides en question, montrerait une augmentation significative de la taille moyenne des parcelles agricoles de 2005 à 2009.

44. Indépendamment de l'interprétation des données statistiques produites par la Commission et par la République de Lituanie, j'estime que, quand bien même ces données révéleraient que la taille moyenne des exploitations agricoles lituaniennes n'aurait connu qu'une légère augmentation au cours du temps, cela ne suffirait pas en soi à démontrer que le Conseil a manifestement excédé les limites de son pouvoir d'appréciation en considérant que les mesures approuvées dans la décision attaquée étaient

14 — C-122/94 (Rec. p. I-881, point 21).

15 — L'arrêt du 29 février 1996, Commission/Conseil, précité, a rejeté, à son point 22, un argument analogue de la Commission.

adéquates pour poursuivre les objectifs mentionnés au considérant 10 de cette décision, au nombre desquels figure, outre l'amélioration de la structure des exploitations agricoles et de l'efficacité de l'agriculture en Lituanie, l'achèvement de la réforme agraire en cours dans cet État membre. De même, je ne considère pas que la seule affirmation selon laquelle l'application du régime d'aide aux investissements pour l'acquisition de terres agricoles n'a pas permis de faire baisser le niveau, structurellement élevé, des taux d'intérêt sur les prêts pour l'acquisition de terres agricoles en Lituanie, suffise, en l'absence d'éléments de preuve, à démontrer qu'un tel régime serait manifestement inapproprié pour poursuivre l'objectif qui est d'améliorer les perspectives d'accès à ces prêts pour les agriculteurs. Quant à l'argument de la Commission, qui n'est pas plus étayé par des preuves, selon lequel les aides à l'investissement dans l'acquisition de terres agricoles ont pour seul effet la hausse du prix de ces terrains, j'observe que le régime d'aides qui a été approuvé a pour seul objet la cession de terres appartenant à l'État, élément qui devrait limiter les manœuvres spéculatives.

45. En deuxième lieu, la Commission souligne que, pour faire face aux conséquences de la crise, elle a adopté, en 2009, une communication spécifique relative à un cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle [16] (ci-après le «cadre temporaire»). Ce cadre, tel que modifié [17], autorise les États membres à intervenir sous différentes formes en faveur des exploitations agricoles et notamment à octroyer une aide temporaire d'un montant maximal de 15 000 euros jusqu'à la fin de 2010. La Commission estime que, dans la mesure où il n'a pas tenu compte de cette aide, spécifiquement destinée à faire face aux problèmes engendrés par la crise et n'a, en particulier, pas vérifié si elle aurait permis de remédier à ces problèmes, le Conseil aurait violé le principe de proportionnalité. La Commission estime en outre que le Conseil aurait dû tenir compte d'autres instruments d'aide, tels que le règlement (CE) nº 1535/2007 [18], que les autorités lituaniennes auraient pu utiliser pour remédier aux problèmes des agriculteurs qui sont identifiés dans la décision attaquée.

46. Les arguments de la Commission amènent à apprécier si et dans quelle mesure il incombait au Conseil de tenir compte des mesures déjà adoptées au niveau de l'Union pour remédier aux situations que l'État membre demandeur avait invoquées au titre de circonstances exceptionnelles. J'estime à ce propos, en me basant sur les considérations exposées au point 96 des conclusions présentées ce jour dans l'affaire C-117/10, auxquelles je renvoie, que le Conseil reste tenu à tout le moins de prendre en considération, dans l'appréciation qu'il effectue au titre de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE, les mesures préexistantes *spécifiquement* destinées à remédier aux situations susceptibles de justifier l'autorisation des aides en cause [19], sans que cela implique une obligation pour le Conseil d'examiner ou d'indiquer dans sa décision l'ensemble des règles de droit qui régissent la matière en question.

47. En l'espèce, il ne ressort pas de la décision attaquée que le Conseil aurait vérifié si la République de Lituanie avait utilisé les possibilités offertes par le cadre temporaire et quels effets les éventuelles interventions réalisées sur cette base auraient produits [20]. Je relève cependant que la subvention directe d'un montant limité à laquelle se réfère la Commission, d'une part, tout en ayant pour fonction d'atténuer les répercussions économiques de la crise, n'était pas spécifiquement destinée à encourager des investissements destinés à améliorer la structure des exploitations agricoles ou à achever la réforme foncière en cours dans cet État membre et, d'autre part, ne pouvait être octroyée que jusqu'au

16 — JO C 83, p. 1.

17 — Communication de la Commission modifiant le cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle (JO 2009, C 261, p. 2).

18 — Règlement de la Commission du 20 décembre 2007 concernant l'application des articles [87 CE] et [88 CE] aux aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles (JO L 337, p. 35).

19 — Dans ce sens, voir aussi les conclusions de l'avocat général Cosmas dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 29 février 1996, Commission/Conseil, précité (en particulier le point 85).

20 — Je relève cependant que, tant dans leur lettre au Conseil du 12 novembre que dans celle du 4 décembre 2009, les autorités lituaniennes ont exposé les raisons pour lesquelles elles estimaient que le cadre temporaire n'était pas suffisant pour faire face aux difficultés engendrées par la crise économique et financière.

31 décembre 2010, comme la République de Lituanie l'a par ailleurs fait observer au Conseil dans ses lettres des 12 novembre et 4 décembre 2009. Dans ces circonstances, le Conseil a pu considérer à bon droit, selon moi, qu'une intervention plus ciblée et d'une plus grande portée dans le temps pouvait à la fois poursuivre, le cas échéant en combinaison avec d'autres instruments, l'objectif d'atténuer les conséquences de la crise financière et, en particulier, les problèmes d'accès au crédit rencontrés par les agriculteurs et, dans le même temps, apporter une réponse plus adéquate aux problèmes structurels de l'économie agraire lituanienne. En revanche, je ne pense pas que le Conseil était spécifiquement obligé de tenir compte, comme l'affirme la Commission, du règlement nº 1535/2007 [21], s'agissant d'un instrument qui n'est pas spécifiquement destiné à poursuivre les objectifs indiqués dans la décision attaquée. En tout état de cause, le régime approuvé dans ladite décision est destiné à encourager l'investissement dans l'acquisition de terres agricoles et opère donc sur un autre plan que ce règlement.

48. En troisième lieu, la Commission relève une discordance entre les problèmes structurels auxquels les mesures approuvées devraient apporter une solution et la justification de ces mesures. J'ai déjà eu l'occasion de relever à ce propos que les répercussions de la crise économique et financière sur le secteur agricole en Lituanie constituent la raison essentielle qui, dans l'économie de la décision attaquée, justifie la déclaration de compatibilité de la mesure en cause. À première vue, donc, la Commission a raison de relever un hiatus entre cette justification et la conclusion à laquelle le Conseil parvient au considérant 10 de la décision attaquée, à savoir qu'«[i]l existe […] des circonstances exceptionnelles permettant de considérer cette aide, à titre dérogatoire et dans la mesure strictement nécessaire pour achever avec succès la réforme agraire et améliorer la structure des exploitations agricoles et l'efficacité de l'agriculture en Lituanie, comme compatible avec le marché intérieur». Toutefois, si l'on lit la décision attaquée à la lumière de la demande présentée par la République de Lituanie (telle qu'elle apparaît en particulier de la lettre du Conseil du 12 novembre 2009), il est clair que les mesures en question sont principalement destinées à permettre l'achèvement, dans cet État membre, de la réforme foncière, qui aurait subi un temps d'arrêt ou à tout le moins un ralentissement, comme l'explique le gouvernement lituanien dans son mémoire en intervention, à cause des effets négatifs, exceptionnels et imprévisibles, que la crise a produits sur le secteur agricole lituanien, tant sous la forme d'une aggravation des problèmes structurels de ce secteur que sous la forme d'une réduction des possibilités pour les agriculteurs d'accéder à des prêts en vue de l'acquisition de terres agricoles. Lue en ces termes, la décision attaquée ne contient pas l'incohérence relevée par la Commission.

49. Enfin, la Commission fait valoir que la portée dans le temps des mesures approuvées ainsi que la durée des effets qu'elles produiront (s'agissant de financements sur des prêts à long terme) font que ces mesures sont disproportionnées.

50. Étant donné le caractère exceptionnel de la compétence du Conseil au titre de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE, la dérogation accordée en vertu de cette disposition doit, à mon sens, être limitée dans le temps et ne doit être autorisée que pour la durée strictement nécessaire pour remédier aux circonstances invoquées à l'appui de la décision [22]. Cela implique que, lorsqu'une décision adoptée en vertu de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE concerne des régimes d'aides destinés à s'appliquer pendant une période relativement longue, comme en l'espèce, il incombe au Conseil d'indiquer les raisons pour lesquelles il estime que cela est nécessaire à la lumière des circonstances invoquées à l'appui de la déclaration de compatibilité. En l'espèce, s'il est vrai que la décision attaquée n'indique que sommairement les raisons pour lesquelles il a été jugé nécessaire d'autoriser le régime litigieux pour une période de quatre ans, ces raisons peuvent se déduire du contexte dans lequel s'inscrit la décision attaquée ainsi que de la nature des mesures autorisées, des problèmes que ces mesures devaient concourir à résoudre et des objectifs poursuivis. En outre, la

21 — Précité à la note 18.

22 — Voir en ce sens arrêt du 29 février 1996, Commission/Conseil, précité (point 25).

République de Lituanie a abordé la question de la durée des mesures à approuver dans ses lettres des 12 novembre et 4 décembre 2009, qui se référaient essentiellement au ralentissement du processus de privatisation des terres par suite de la crise financière et à l'impossibilité de mener ce processus à bien sur un bref laps de temps et en tout cas pour le 31 décembre 2010, date d'échéance du cadre temporaire. En vertu du renvoi à cette demande que contient la décision attaquée, on peut considérer que le Conseil a implicitement fait siennes les raisons exposées par cet État membre. Le Conseil a enfin précisé et développé cette motivation dans ses écrits de procédure.

51. Pour ce qui concerne le fond du grief soulevé par la Commission, je relève qu'il se base essentiellement sur le constat que la durée de la dérogation accordée dans la décision attaquée coïncide avec la durée de validité des lignes directrices agricoles 2007-2013. Selon l'institution requérante, cela trahit le fait que le choix du Conseil répondait plus à la volonté de paralyser l'application de ces lignes directrices qu'à celle de limiter la dérogation à la mesure de ce qui est strictement nécessaire pour corriger les déséquilibres constatés. Or, tout en prenant acte de cette coïncidence, j'estime que, compte tenu des objectifs à long terme que la décision entend poursuivre (en particulier l'achèvement de la réforme agraire) et des répercussions de la crise économique et financière, elles aussi susceptibles de se prolonger sur une longue période, qui sont invoquées comme des circonstances exceptionnelles à l'appui de cette décision, la Commission n'est pas parvenue à démontrer que, en autorisant le régime en question pour la période qui va du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2013, le Conseil aurait manifestement excédé les limites du pouvoir d'appréciation dont il jouit dans l'exercice de la compétence prévue à l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE.

52. Sur la base de ces motifs, j'estime que le quatrième moyen doit lui aussi être rejeté.

V – Conclusion

53. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission européenne aux dépens, et

— déclarer que les États membres intervenants supportent leurs propres dépens.