CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 24 octobre 1996 *

Introduction

1. Le Consiglio di Stato, en Italie, a déféré ici à la Cour quelques questions préjudicielles sur l'interprétation des règles du droit communautaire en matière d'aides à l'extensification de la culture de produits excédentaires dans le secteur de l'agriculture.

Le règlement de base

2. Le règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil, du 12 mars 1985, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture [1], tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1760/87 du Conseil, du 15 juin 1987 [2], et par le règlement (CEE) n° 1094/88, du 25 avril 1988 [3] (ci-après le « règlement de base »), a institué, en faveur des exploitations agricoles, un régime d'aides aux investissements qui permettent de réduire les coûts de production et d'améliorer les conditions de vie et de travail ou qui visent à la reconversion des productions.

3. Le règlement de base comporte, notamment, les dispositions suivantes:

« Titre 01

Retrait des terres arables

Article premier bis

1. Les États membres instaurent un régime d'aides destiné à encourager le retrait des terres arables.

2. Peuvent faire l'objet d'une aide au retrait toutes les terres arables, sans distinction des cultures, à condition qu'elles aient été effectivement cultivées pendant une période de référence à déterminer. Sont exclues dudit régime les terres consacrées à des produits non soumis à une organisation commune des marchés.

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 93, p. 1.

2 — JO L 167, p. 1.

3 — JO L 106, p. 28.

3. Les terres arables retirées de la production doivent au moins représenter 20 % des terres arables, visées au paragraphe 2, de l'exploitation en question ...

Titre 02

Extensification de la production

4. Les États membres déterminent:

Article premier ter

...

1. Les États membres instaurent un régime d'aides destiné à l'extensification pour les produits excédentaires. Sont considérés comme produits excédentaires, les produits pour lesquels il n'y a pas, d'une façon systématique au niveau communautaire, des débouchés normaux non subventionnés.

b) la période de référence visée au paragraphe 2;

...

c) l'engagement à souscrire par le bénéficiaire en vue notamment d'une vérification que, sur l'ensemble de l'exploitation, la surface cultivée est effectivement réduite.

2. Est considérée comme extensification, la réduction d'au moins 20 % pendant une durée d'au moins cinq ans de la production du produit concerné, sans que les capacités d'autres productions excédentaires n'augmentent. Toutefois, une telle augmentation est admise au prorata d'une augmentation éventuelle de la superficie agricole utile de l'exploitation.

...

3. Les États membres déterminent:

a) les conditions d'octroi de l'aide et notamment les modalités de réduction de la production pour les différents produits. En vue de réaliser la réduction de la production, visée au paragraphe 2, en ce qui concerne la viande bovine, les modalités peuvent prévoir que le nombre d'unités de bétail soit réduit d'au moins 20 % ...

b) ...

c) la période de référence selon la production concernée pour le calcul de la réduction;

d) l'engagement à souscrire par le bénéficiaire en vue notamment d'une vérification que la production est effectivement réduite. »

Le règlement d'application

4. Le règlement (CEE) n° 4115/88 de la Commission, du 21 décembre 1988, déterminant les modalités d'application du régime d'aides à l'extensification de la production [4] (ci-après le « règlement d'application »), indique à l'article 2 combiné avec l'annexe I que la viande bovine est couverte par le régime d'aides à l'extensification de la production.

Le règlement d'application comporte en outre les dispositions suivantes, qui sont pertinentes pour la présente espèce:

« *Article 3*

1. Pour bénéficier d'une aide à l'extensification le producteur doit souscrire un engagement visant à réduire effectivement la production d'un ou plusieurs produits visés à l'annexe I. ...

4 — JO L 361, p. 13.

Article 4

1. La réduction de la production est assurée par l'exploitant selon les modalités établies par les États membres, par rapport à la production normale de son exploitation agricole résultant de la moyenne des productions annuelles pendant une période de référence.

Les modalités à arrêter par les États membres peuvent prévoir les deux méthodes suivantes:

— une méthode 'quantitative' sur la base des quantités effectivement réduites conformément à l'article 6

et/ou

— ...

2. La période de référence, à déterminer par les États membres, doit permettre d'établir le niveau de production annuel normal de l'exploitation en cause pouvant servir de base fiable pour le calcul de la réduction et de vérifier le cas échéant les effets de la reconversion de la production vers un système moins intensif.

Le niveau de production annuel normal de l'exploitation agricole est constaté sur la base des documents de gestion techniques et économiques; il peut être estimé forfaitairement sur la base des critères techniques appropriés aux différents secteurs de production en cas d'application de la méthode 'techniques de production'.

Article 6

1. Dans le cas de l'application de la méthode 'quantitative', la réduction d'au moins 20 % de la production au niveau de l'exploitation agricole est calculée, pour chacun des produits concernés par l'engagement, sur l'ensemble de la production de l'exploitation de ces produits.

...

Article 7

Dans le cas de l'application de la méthode 'quantitative' dans le secteur de la viande bovine, la réduction de la production peut être effectuée par une réduction équivalente du nombre d'unités de bétail constituant le troupeau. Dans ce cas, les États membres:

— s'assurent de l'abattage des animaux faisant l'objet de la réduction ou de leur exportation définitive vers un pays tiers,

— veillent à ce que le troupeau restant ne fasse pas l'objet d'une intensification de sa production.

Article 9

1. Dans sa demande d'aide le producteur indique ...

b) pour les produits faisant l'objet de l'extensification:

— en cas d'application de la méthode 'quantitative', la production moyenne annuelle de l'exploitation,

— ...

2. Dans le cas de l'extensification de productions animales, le demandeur indique en outre:

— la composition moyenne du cheptel herbivore au cours de la période de référence et ses besoins alimentaires annuels,

— les quantités moyennes d'aliments achetées à l'extérieur de l'exploitation pendant la période de référence.

3. La demande d'aide est accompagnée:

— des données techniques ou économiques sur la base desquelles a été établie la production moyenne visée au paragraphe 1 point b) premier tiret, ou à défaut de ces données, d'une évaluation circonstanciée de cette production moyenne,

— de l'engagement souscrit par le producteur, sous réserve de l'octroi de l'aide, conformément à l'article 10.

Article 10

1. Le producteur s'engage en fonction des modalités arrêtées par les États membres:

— soit à réduire, d'au moins 20 % par rapport au niveau annuel de production retenu au cours de la période de référence, la production du (ou des) produit(s) concernés par l'extensification, dans le cas de l'application de la méthode 'quantitative',

— soit ... »

La législation nationale

5. En application de ces dispositions du droit communautaire, et en vue de les adapter à la situation nationale, le ministère de l'Agriculture et des Forêts italien a adopté le décret n° 34 du 8 février 1990 [5] (ci-après le « décret »).

Aux termes de l'article 2, paragraphes 1 et 2, du décret, tous les producteurs qui cultivent les produits énumérés à l'annexe I du règlement d'application peuvent bénéficier, sur leur demande, de l'aide à l'extensification de la production. A cet effet, les producteurs doivent s'engager à réduire effectivement la production d'un ou de plusieurs produits sur une durée de cinq ans.

L'article 4, paragraphe 6, du décret prévoit que, en cas d'application de la méthode quantitative de réduction de la production (voir l'article 4 du règlement d'application), la réduction de la production de chaque produit couvert par l'engagement doit être d'au moins 20 % par rapport à l'ensemble de la production, pour l'exploitation intéressée, du produit concerné au cours de la période de référence.

5 — *GURI*, supplément ordinaire n° 48 du 27 février 1990.

Conformément à l'article 5, premier et troisième alinéas, du décret, la période de référence à utiliser pour calculer la réduction de la production et contrôler la mise en œuvre de l'extensification est constituée, en ce qui concerne les produits de l'élevage, par les campagnes 1986-1987 et 1987-1988. La période couverte par l'engagement ne peut pas commencer avant la campagne 1989-1990.

6. Par circulaire n° 245 du 5 septembre 1990 (ci-après la « circulaire »), le ministère de l'Agriculture et des Forêts italien a fixé une série de règles d'application du régime des aides à l'extensification de la production. Ainsi, la circulaire comporte notamment des règles concernant les variations de production pendant la période comprise entre la période de référence (campagnes 1986-1987 et 1987-1988) et le début de la période couverte par l'engagement (campagne 1989-1990). Nous utiliserons ci-après l'expression « période intermédiaire » pour désigner cette période, qui est ainsi constituée par la campagne 1988-1989.

Aux termes de la circulaire, le bénéficiaire de l'aide s'engage à réduire sa production annuelle d'au moins 20 % sur une période de cinq ans par rapport à la production moyenne pendant la période de référence. Le nombre de têtes de bétail pendant et à la fin de chaque campagne concernée par l'engagement, ne peut donc en aucun cas être augmenté par rapport au nombre de têtes de bétail que comportait le cheptel pendant la période de référence. Seule la réduction du nombre de têtes de bétail est licite.

La circulaire prévoit en outre que l'augmentation du nombre d'animaux d'élevage pendant la période intermédiaire n'affecte pas le droit d'un producteur à l'aide, car il y a une obligation de diminuer le nombre d'animaux par rapport au nombre moyen d'animaux se trouvant dans le cheptel pendant la période de référence. Dans le cas d'une réduction du nombre d'animaux d'élevage pendant la période intermédiaire, l'éleveur n'a toutefois pas droit à une aide si la diminution ultérieure du nombre d'animaux qui intervient dans la période d'engagement n'atteint pas au moins 20 % du nombre d'animaux pendant la période de référence.

7. Il ressort du dossier que, au moment de mettre au point la circulaire, le gouvernement italien a consulté la Commission pour savoir si cette interprétation des règles était fondée. La Commission a admis par une note l'interprétation italienne des règles du droit communautaire.

Les circonstances matérielles de l'affaire

8. Les exploitations agricoles S. Agri SNC (ci-après « Agri ») et Agricola Veneta Sas

(ci-après « Veneta ») ont présenté, le 31 mars 1990 à l'Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova, une demande d'aide à l'extensification de leur production, laquelle consiste dans l'élevage de bovins.

9. La taille du cheptel des deux exploitations pendant les campagnes pertinentes apparaît dans le tableau ci-dessous qui regroupe les différentes catégories de bovins sous la qualification d'unités de bétail.

Nombre d'unités de bétail	Moyenne pendant la période de référence	Période intermédiaire	1re année de la période d'engagement
Agri	868,42	529,30	459,95
Veneta	1 124,15	507,63	441,72

10. L'importante réduction de la production au cours de la période intermédiaire était due, dans les deux cas, à une épidémie de fièvre aphteuse en Italie au cours de la campagne 1988-1989. Le cheptel d'Agri et de Veneta n'a pas été lui-même frappé par la fièvre aphteuse, mais ces exploitations ont dû réduire leur production, car la demande en viande bovine dans la région Veneto avait chuté en raison de la fièvre aphteuse dans cette région.

11. L'Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova a informé Agri et Veneta du rejet, par décisions du 18 mars 1991, de leur demande d'aide à l'extensification de l'élevage, en faisant valoir que la diminution intervenue au cours de la première année de la période d'engagement, compte non tenu de la diminution du nombre de têtes de bétail et qui avait déjà été effectuée au cours de la période intermédiaire, représentait moins de 20 % par rapport au nombre annuel moyen d'animaux élevés pendant la période de référence.

Les questions préjudicielles

12. Agri et Veneta ont formé à l'encontre de ces décisions un recours actuellement en instance devant le Consiglio di Stato; ce dernier a, par ordonnance du 21 mars 1995, décidé de surseoir à statuer et de déférer à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Une disposition nationale qui, en cas d'intervalle entre la fin de la période de

référence et le début de la période d'engagement, tient compte non seulement de la production (nombre d'unités de bétail) réalisée au cours de la période de référence par rapport à celle devant être réalisée au cours de la période d'engagement, mais également des variations de production intervenues durant la période intermédiaire susvisée est-elle compatible avec l'ordre juridique communautaire — en particulier, avec l'article 1^er^ ter, paragraphe 3, sous c), du règlement [de base] ainsi qu'avec les articles 4, paragraphes 1 et 2, 7 et 10, paragraphe 1, du règlement [d'application]?

2) En cas de réponse affirmative à la question qui précède, une disposition nationale qui, en cas de réduction du nombre d'unités de bétail en élevage opérée au cours de la période intermédiaire comprise entre la fin de la période de référence et le début de la période d'engagement, prévoit non seulement l'exclusion de l'aide pour lesdites unités, mais également la déductibilité de ces dernières aux fins du calcul du pourcentage minimum de 20 % de réduction de la production entre la période de référence et la période d'engagement, en tant que condition préalable à l'octroi de l'aide (ce qui a pour conséquence, en particulier, que l'aide n'est pas due pour les unités dont on prévoit la réduction au cours de la période d'engagement, lorsque le nombre de ces dernières est inférieur à 20 % du nombre moyen d'unités élevées au cours de la période de référence), est-elle compatible avec la réglementation communautaire susvisée? »

13. Par ces questions, le juge national demande en réalité à la Cour de dire si, conformément aux articles du règlement de base et du règlement d'application qu'il cite, la réduction nécessaire pour bénéficier de l'aide à l'extensification doit porter sur la production moyenne pendant la période de référence ou sur la production pendant la période intermédiaire.

Procédure devant la Cour

14. Agri et Veneta ont fait valoir qu'il est impossible de considérer comme conforme au droit communautaire une disposition nationale selon laquelle, en cas d'intervalle entre l'expiration de la période de référence et le début de la période d'engagement, on prend en considération, pour apprécier si l'aide à l'extensification peut être octroyée, non pas seulement le volume de la production pendant la période de référence, comparé à celui de la production pendant la période d'engagement, mais également les variations de la production au cours de la période intermédiaire.

15. Le gouvernement italien estime que les dispositions communautaires en cause doivent être interprétées en ce sens qu'il convient de tenir compte à la fois du volume de la production pendant la période de référence, par rapport au volume de production à obtenir pendant la période d'engagement, et des variations de production pendant la période intermédiaire. En cas de réduction de

la production pendant la période intermédiaire, l'aide à l'extensification ne peut ainsi être accordée qu'en cas de nouvelle diminution de la production déjà réduite.

16. La Commission a exposé que les dispositions du droit communautaire doivent être interprétées en ce sens que, pour apprécier dans quelle mesure un producteur a droit à l'aide, il convient de tenir compte des réductions de production intervenues pendant la période intermédiaire, car la réduction doit être la conséquence de l'engagement pris par le producteur de réduire sa production et constituer la contrepartie du paiement de l'aide. Il convient donc d'exiger que le producteur ait réellement, pendant la période d'engagement, réduit sa production de 20 % par rapport à la production de la période de référence.

Prise de position

17. Dans son arrêt du 14 janvier 1993 [6], la Cour a précisé la compétence des États membres en ce qui concerne le régime d'aide à l'extensification, et a déclaré que:

« A cet égard, il y a lieu de constater que les dispositions communautaires en cause limitent la compétence des États membres aux questions d'ordre technique et ne leur permettent pas de déterminer le cercle des bénéficiaires. En effet, cette compétence ne porte que sur l'application pratique du régime d'aide, c'est-à-dire l'adaptation aux situations locales, et plus particulièrement les modalités concrètes de réduction de la production. »

Ainsi, lorsqu'ils gèrent le régime d'aide à l'extensification, les États membres doivent s'en tenir strictement aux compétences que leur accordent les dispositions du droit communautaire. Il n'est pas permis aux autorités des différents États membres d'introduire, pour l'octroi de l'aide, des critères autres que ceux qui sont fixés en droit communautaire.

18. Conformément à l'article 1er ter, paragraphes 2 et 3, sous c), du règlement de base, les conditions pour qu'un producteur puisse recevoir l'aide à l'extensification sont que, pendant une période de cinq ans minimum, il réduise sa production d'au moins 20 % de la production d'une période de référence fixée par les États membres.

19. Ainsi, pour un droit à l'aide, il faut d'abord être en présence d'une « réduction » (voir l'article 1er ter, paragraphe 2, du règlement de base). C'est ce que soulignent dans le règlement d'application les expressions « réduire effectivement » (article 3, paragraphe 1) et « quantités effectivement réduites » (article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, premier tiret). En cas d'application de

6 — Lante (C-190/91, Rec. p. I-67).

la méthode quantitative pour la viande bovine, la réduction de la production peut se faire par une « réduction équivalente du nombre d'unités de bétail constituant le troupeau », mais alors les États membres ne devront pas seulement s'assurer de l'abattage des animaux concernés ou de leur exportation définitive vers un pays tiers, mais également veiller « à ce que le troupeau restant ne fasse pas l'objet d'une intensification de sa production » (article 7). A notre avis, de telles expressions soulignent que l'élément décisif est la réduction réelle de la production pendant la période d'engagement, ainsi que la possibilité de la contrôler.

20. Il doit en outre s'agir d'une réduction « d'au moins 20 % pendant une durée d'au moins cinq ans » de la production du produit concerné (voir l'article 1er ter, paragraphe 2, du règlement de base). Les États membres fixent « la période de référence selon la production concernée pour le calcul de la réduction » [voir l'article 1er ter, paragraphe 3, sous c), du règlement de base]. Ces règles sont détaillées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement d'application, aux termes duquel la réduction de la production doit intervenir « par rapport à la production normale de [l']exploitation agricole résultant de la moyenne des productions annuelles pendant une période de référence ». Conformément à l'article 4, paragraphe 2, la période de référence à déterminer par les États membres « doit permettre d'établir le niveau de production annuel normal de l'exploitation en cause pouvant servir de base fiable pour le calcul de la réduction et de vérifier le cas échéant les effets de la reconversion de la production vers un système moins intensif. »

A notre avis, ces formules montrent que le contrôle du caractère effectif de la réduction nécessaire pendant la période d'engagement doit consister à comparer la production réelle pendant la période d'engagement avec la production normale jusqu'alors, c'est-à-dire la production moyenne pendant la période de référence.

Pour donner aux autorités une base sûre de calcul de la réduction imposée, le producteur doit joindre à sa demande d'aide à l'extensification une série de renseignements quant à l'état de l'exploitation. Ainsi, il résulte de l'article 9 du règlement d'application que l'exploitant doit indiquer la production moyenne annuelle de l'exploitation au cours de la période de référence, la composition moyenne du cheptel herbivore et ses besoins alimentaires pendant cette même période, ainsi que les quantités moyennes d'aliments achetés à l'extérieur de l'exploitation pendant la même période. Enfin, la demande d'aide doit être accompagnée des données techniques ou économiques sur la base desquelles la production moyenne a été établie et de l'engagement souscrit par le producteur pour obtenir l'aide. En confrontant tous ces renseignements, il est possible de contrôler que les indications relatives à la production pendant la période de référence sont correctement fondées.

21. C'est sur « la production du produit concerné » (voir l'article 1er ter, paragraphe 2, du règlement de base) que la réduction ainsi calculée doit porter. Cette expression n'est pas tout à fait claire. Le contexte, notamment les termes « réduction d'au moins 20 % », permet de déduire que

l'expression « production du produit concerné » renvoie à une notion quantitative, c'est-à-dire à quelque chose qui peut être mesuré. Mais comment mesure-t-on une production de viande bovine? A notre connaissance, il n'existe aucun baromètre de production susceptible d'indiquer au jour le jour la production de viande bovine d'un exploitant. Même si un expert peut très probablement fournir une évaluation fiable du volume de la production obtenue à partir d'un troupeau déterminé au cours d'une certaine période, il est impossible, comme pour tout autre pronostic, d'éviter une certaine incertitude, par exemple celle qui pourrait être liée à la survenance d'une maladie épizootique affectant le troupeau. L'article 7 du règlement d'application montre d'ailleurs bien, comme nous l'avons exposé ci-dessus, qu'en cas d'application de la méthode quantitative — qui doit être regardée comme une méthode simplifiée de mise en œuvre de la réduction effective de la production — la réduction du nombre d'unités de bétail n'est pas suffisante, mais que les États membres doivent en outre s'assurer que le reste du troupeau ne fasse pas l'objet d'une intensification de la production pendant la période d'engagement, ce qui implique forcément un contrôle de la situation de fait pendant la période d'engagement.

22. Pour autant que nous le sachions, il n'y a ainsi pas d'autre méthode utilisable, pour calculer la « production du produit concerné », que celle consistant à vérifier le nombre d'unités de bovins *qui ont réellement été envoyés à l'abattoir au cours d'une certaine période*. Il doit donc s'agir d'une période déjà écoulée et non pas d'une période à venir, telle que le serait la période d'engagement au moment où le producteur souscrit un engagement et doit faire en sorte de réduire sa production. Cela n'a rien à voir avec la possibilité de contrôler, au cours de la période d'engagement et à son issue, que la production a été effectivement réduite pendant la période d'engagement dans les proportions auxquelles le producteur s'est engagé.

23. Les règlements nous paraissent rédigés à partir de l'hypothèse qu'il n'y a pas de période intermédiaire entre la période de référence et la période d'engagement. Les règlements « correspondent » à une situation « normale »: les États membres fixent une période de référence censée refléter la production « normale » et le producteur fournit des renseignements sur sa production pendant cette période de référence; sur cette base, les autorités des États membres calculent la réduction imposée et, au début de la période d'engagement, le producteur diminue sa production qui, à ce moment-là, correspondra normalement, à peu près, par son volume à celle de la période de référence. Le calcul de l'importance de la réduction et le contrôle du caractère réel de cette réduction ne doivent normalement pas poser de problème. Dans des situations normales, il ne fait en outre aucun doute que l'expression « production » vise la production moyenne au cours de la période de référence. Il peut être intéressant à cet égard de souligner le point suivant: dans tous les cas où les règlements n'emploient pas simplement le terme « production », mais précisent cette notion, il est fait usage d'expressions qui renvoient à la période de référence, telles que « la production normale », « la production annuelle normale », « la production moyenne » et « la production pendant la période de référence ».

24. On peut concevoir que la production annuelle moyenne d'une exploitation dans une période de référence déterminée qui comporte plusieurs campagnes de commercialisation soit trompeuse, par exemple si, pendant une ou plusieurs des années qui constituent la période de référence, la production a été anormalement basse en raison de catastrophes naturelles, de parasites ou de maladies du cheptel. Dans de tels cas, à notre avis, les États membres devraient avoir le droit, ou même, selon les circonstances, l'obligation, de fixer des règles excluant la prise en compte de telles années pendant la période de référence ou de prendre en compte des périodes autres que celle de référence si la production pour toutes les années formant la période de référence a été anormalement basse en raison de circonstances exceptionnelles. Le gouvernement italien a d'ailleurs arrêté de telles dispositions, puisque l'article 5, paragraphe 2, du décret comporte une règle prévoyant que la période de référence choisie ne sera pas prise en compte dans les cas où des catastrophes naturelles, des parasites ou des maladies du cheptel sont intervenus pendant cette période et ont entraîné une baisse importante de la production.

25. Ainsi, dans les cas considérés comme normaux dans le règlement de base et où la fin de la période de référence est immédiatement suivie par le début de la période d'engagement, il convient de considérer l'expression « production du produit concerné » qui figure à l'article 1er ter, paragraphe 2, du règlement de base comme se référant à la production réelle au cours de la période de référence, éventuellement ajustée pour les années à production anormalement basse en raison de circonstances exceptionnelles.

26. Il convient ensuite d'examiner si la situation est différente lorsque, dans un État membre, une période intermédiaire s'intercale entre la fin de la période de référence et le début de la période d'engagement.

27. Nous ne disposons d'aucune information quant aux raisons qui ont conduit le gouvernement italien à ne pas inclure la campagne 1988-1989 dans la période de référence. S'il l'avait fait, le problème de la période intermédiaire n'aurait pas existé et il aurait été possible, comme nous l'avons dit, de faire abstraction d'une période de production anormale pour des producteurs affectés par des circonstances exceptionnelles. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement d'application, les États membres sont tenus de fixer une période de référence permettant d'établir le niveau de production annuel normal de chaque exploitation « pouvant servir de base fiable pour le calcul de la réduction et de vérifier le cas échéant les effets de la reconversion de la production vers un système moins intensif ». Dans ces circonstances, on ne peut pas exclure que la République italienne ait considéré de manière générale la campagne de commercialisation 1988-1989 comme une campagne anormale, en estimant que la période de référence aurait donné une image trompeuse de la production normale si elle avait comporté la campagne 1988-1989. Cette interprétation est également confirmée par les informations faisant état, précisément pendant la campagne 1988-1989, d'une épidémie de fièvre aphteuse qui a contraint Agri et Veneta, justement pendant cette période, à réduire leur production en raison d'une chute importante de la demande.

28. A notre avis, une période intermédiaire, qui de surcroît, d'après ce que nous savons, était caractérisée par une production anormalement basse, n'est pas de nature à affecter l'interprétation de l'expression « production ». La production effective sur laquelle les autorités détiennent des informations et dont elles peuvent contrôler l'exactitude reste la production réelle pendant la période de référence et elle seule. Rien, dans les règlements, ne permet de dire qu'il convient d'accorder une quelconque importance à la période intermédiaire pour les différents calculs; au contraire, il ressort sans ambiguïté des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base que la *réduction* de la production doit intervenir *par rapport à* la production normale de l'exploitation agricole résultant de *la moyenne des productions annuelles pendant la période de référence.*

29. Selon l'interprétation donnée par la Commission et le gouvernement italien des règles en cause dans une situation comportant, comme ici, une période intermédiaire, si un producteur a effectivement déjà réduit sa production par rapport à celle de la période de référence pendant une période intermédiaire, il ne peut pas bénéficier de l'aide pour le maintien de cette réduction pendant la période d'engagement. Même si, ainsi, le producteur produit effectivement pendant toute la période d'engagement 20 % de moins de viande bovine que dans la période de référence, cette interprétation lui interdirait de bénéficier de l'aide, car sa production n'a pas subi de réduction supplémentaire pour la période d'engagement. Nous ne voyons rien, dans les règlements, qui permette d'apporter une telle restriction au régime d'aide. L'effet réel d'une telle application des règles serait — dans un sens diamétralement opposé à la structure du système — que la réduction porterait, non pas sur la production normale d'une exploitation (nombre d'animaux élevés pendant la période de référence, les États membres devant veiller à ce qu'ils représentent la situation normale), mais, le cas échéant, sur une production anormalement basse (le nombre d'animaux élevés dans une période intermédiaire anormale). Ainsi, le point de vue de la Commission et du gouvernement italien aboutirait en réalité à ce que ce soit en fait la production pendant la période intermédiaire, c'est-à-dire en l'espèce la campagne de commercialisation 1988-1989, qui devrait être réduite, et non pas la production pendant la période de référence, bien que ce soit celle-ci qui, selon l'État membre, représente la production normale. La thèse de la Commission et du gouvernement italien aboutit ainsi à prendre pour point de départ du calcul la situation pendant la période intermédiaire (anormale) et on ajoute encore au préjudice en exigeant qu'une production anormalement basse soit réduite de 20 % de la production normale (plus élevée).

30. On peut également, pour jauger le point de vue de la Commission, examiner la situation inverse, où la production pendant la période intermédiaire serait par hypothèse anormalement élevée. Ainsi, pendant l'audience, la Commission a répondu qu'un producteur ayant produit en moyenne 100 unités de bétail par campagne de commercialisation pendant la période de référence et ayant porté sa production à 150 unités de bétail pendant la période intermédiaire aurait droit à une aide pourvu qu'il réduise sa production à 130 unités de bétail pendant la

période d'engagement. Il nous semble qu'une telle interprétation des règles non seulement trahirait l'objectif d'extensification, mais ouvrirait en outre des possibilités d'infractions manifestes et inacceptables. Il suffirait ainsi à un producteur italien qui voudrait contourner le système et maintenir, pendant la période d'engagement, sa production normale (pendant la période de référence) de 100 bovins tout en bénéficiant de l'aide communautaire de s'arranger pour élever sa production à 120 animaux pendant la période intermédiaire. C'est impossible à croire! D'ailleurs, rien, dans les règlements, ne permet de dire que la réduction ou l'augmentation pendant la période intermédiaire devrait être soumise à des règles différentes telles que celles qui résultent de la circulaire italienne.

31. Il convient en outre de souligner que l'objectif du régime d'aide à l'extensification est d'adapter au marché la production, en l'espèce, de viande bovine, puisqu'il existe une surproduction de viande bovine. Le fait d'exiger que la réduction porte sur une seule campagne qui, par hasard, se trouve anormalement élevée ou anormalement basse dans une certaine région ou un certain État membre, en raison de diverses circonstances, ne correspond pas à cet objectif. Pour atteindre le résultat souhaité, il faut nécessairement que la régulation affecte la production normale de l'exploitation. On garantit ainsi aussi l'égalité de traitement, non seulement des différents producteurs, mais également des producteurs dans les différents États membres. On peut en effet imaginer une situation où, pour une campagne constituant une période intermédiaire, la production de viande bovine ne s'est élevée, dans un État membre, qu'à 40 % de la production normale, en raison d'une maladie épizootique. Si l'on exigeait que les producteurs de cet État réduisent la production, déjà basse, de la période intermédiaire, de 20 % de la production normale de la période de référence, on aboutirait à ce que les producteurs de l'État membre en cause soient tenus, pour bénéficier de la même aide, de réduire leur production à 20 % de la production normale, alors qu'il suffirait aux producteurs des autres États membres de réduire leur production à 80 % de la normale. Ainsi, une telle interprétation engendrerait une discrimination manifeste entre les producteurs des différents États membres.

32. A l'appui de sa thèse selon laquelle on peut tenir compte, pour apprécier si un producteur a droit à l'aide, des variations intervenues dans l'espace de temps compris entre la fin de la période de référence et le début de la période d'engagement, la Commission a invoqué le lien étroit entre le droit à l'aide et l'obligation, résultant de l'engagement souscrit, de diminuer la production pendant la période d'engagement. C'est pourquoi, d'après la Commission, il faut contrôler exactement que le producteur réduise sa production effective de 20 % au début de la période d'engagement. Ainsi, la Commission a avancé que, si un producteur a déjà réduit sa production, par exemple de 20 %, pendant la période intermédiaire, on doit exiger que, pour pouvoir bénéficier de l'aide, il réduise encore sa production, au début de la période d'engagement, de 20 % de la production pendant la période de référence. Sinon, selon la Commission, on ne pourrait plus dire que le producteur fournit une contrepartie résultant de son engagement, pour l'aide qui lui est versée.

33. Nous ne partageons pas ce point de vue. L'extensification, au sens qui résulte des dispositions du droit communautaire, est une réduction, pendant au moins cinq ans, de la *production normale* d'une exploitation, sur la base d'un engagement précis, souscrit en contrepartie du paiement d'une aide. En premier lieu, le point de vue de la Commission ne permettrait pas de parler d'une réduction de la production normale. En outre, toutefois, le fait que le producteur concerné a provisoirement réduit sa production pour une raison ou une autre, dans une courte période avant le début de la période d'engagement, n'empêche en rien le producteur de fournir une prestation en échange de l'aide dont il bénéficie: s'il n'avait pas souscrit l'engagement d'extensification, il aurait dès que possible rehaussé sa production au niveau normal ou, éventuellement, à un niveau encore plus élevé, de sorte à obtenir les mêmes bénéfices qu'auparavant ou des bénéfices plus importants. L'objectif du régime d'aide à l'extensification est ainsi atteint: il consiste à payer au producteur une certaine somme qui lui permet pendant un certain temps de maintenir un niveau de production plus faible et d'éviter ainsi la production d'excédents. La contrepartie de l'aide fournie par le producteur consiste à maintenir une production réduite.

34. Dans le cadre de la procédure, il a été avancé qu'il serait déraisonnable qu'un producteur dont la réduction de production au cours de la période intermédiaire due, par exemple, à une épidémie de fièvre aphteuse dans son cheptel, et ayant déjà reçu une aide à l'achat d'un nouveau cheptel pour remplacer celui détruit, puisse encore recevoir une aide à l'extensification, en se contentant de limiter sa production à un niveau inférieur de 20 % à celui de la période de référence, et donc en omettant d'acheter la partie de l'ancien cheptel correspondant aux 20 %. Nous ne voyons rien de choquant à cela. Il s'agit de deux régimes différents. L'un a pour objectif de compenser les pertes d'un producteur frappé par une épizootie qui a ravagé le cheptel qui constitue la base de sa production, et donc de ses revenus. Dans des conditions normales, l'exploitant aura intérêt à se procurer à nouveau ses actifs, c'est-à-dire le bétail, de manière à pouvoir assurer le maintien de son exploitation et donc de ses revenus. L'autre régime vise à donner au producteur une aide pour qu'il produise moins qu'auparavant.

Un producteur qui se trouve par hasard confronté à une maladie de son bétail et doit le faire abattre reçoit, par exemple, 100 000 écus, correspondant vraisemblablement plus ou moins à la valeur du troupeau, c'est-à-dire aux actifs de l'exploitation. Un éleveur similaire dont le bétail est en bonne santé aura également des actifs d'une valeur de 100 000 écus. Lorsque ces deux producteurs ont réduit leur bétail à 80 % de la production antérieure, y compris en rachetant du bétail dans ces proportions, ils disposent tous deux, selon l'interprétation indiquée, d'actifs de base sous forme de bétail représentant 80 000 écus, en dehors du solde de caisse de 20 000 écus correspondant à la valeur du bétail qui ne rentre plus dans la production. Du point de vue de l'exploitation, la réduction du troupeau a de même dans les deux cas pour conséquence que les revenus engendrés par la production sont inférieurs de 20 % aux revenus antérieurs, mais ils reçoivent tous deux en compensation

la même aide qui leur permet de continuer à tirer des revenus raisonnables de leur exploitation.

Avec une telle interprétation, les deux producteurs sont ainsi traités de manière tout à fait identique, résultat qui ne serait pas celui de l'interprétation soutenue par la Commission.

35. Le fait que c'est la production normale de l'exploitation qui doit être réduite est d'ailleurs également confirmé par la formulation un peu plus claire des dispositions du règlement de base sur le retrait de terres arables. Il résulte ainsi de l'article 1[er] bis, paragraphe 2, que toutes les terres arables peuvent faire l'objet d'une aide à l'extensification, *à condition qu'elles aient été effectivement cultivées pendant une période de référence* à déterminer. Il ressort du paragraphe 3 de ce même article que les terres arables qui doivent être retirées doivent au moins représenter 20 % des *terres arables visées au paragraphe 2* de l'exploitation en question. Cette formulation montre clairement que c'est la terre qui est cultivée pendant la période de référence qui doit être réduite, et non pas celle qui a pu être cultivée à un quelconque autre moment.

36. C'est pourquoi il convient à notre avis de répondre aux questions préjudicielles que les dispositions de l'article 1[er] ter, paragraphe 3, sous c), du règlement de base et celles de l'article 4, paragraphes 1 et 2, et des articles 7 et 10, paragraphe 1, du règlement d'application doivent être interprétées en ce sens qu'un producteur de viande bovine qui a déjà réduit sa production au cours d'une période se situant entre la fin de la période de référence et le début de la période d'engagement, a droit à l'aide dès lors que sa production pendant la période d'engagement est réellement inférieure de 20 % à sa production moyenne pendant la période de référence.

Conclusions

37. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles dans le sens suivant:

Les dispositions de l'article 1[er] ter, paragraphe 3, sous c), du règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil, du 12 mars 1985, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, introduit par l'article 1[er] du règlement (CEE) n° 1094/88 du Conseil, du 25 avril 1988, modifiant les règlements (CEE) n° 797/85 et (CEE) n° 1760/87 en ce qui concerne le retrait des terres arables ainsi que l'extensification et la reconversion de la production, et les dispositions de l'article 4, paragraphes 1

et 2, et des articles 7 et 10, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4115/88 de la Commission, du 21 décembre 1988, déterminant les modalités d'application du régime d'aide à l'extensification de la production, doivent être interprétées en ce sens qu'un producteur de viande bovine qui a déjà réduit sa production au cours d'une période se situant entre la fin de la période de référence et le début de la période d'engagement a droit à l'aide dès lors que sa production pendant la période d'engagement est réellement inférieure de 20 % à sa production moyenne pendant la période de référence.