ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)
9 janvier 1997 *

Dans l'affaire C-255/95,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Consiglio di Stato (Italie) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

S. Agri SNC,

Agricola Veneta Sas

et

Regione Veneto,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil, du 12 mars 1985, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (JO L 93, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1760/87 du Conseil, du 15 juin 1987 (JO L 167, p. 1), l'un et l'autre ayant été modifiés par le règlement (CEE) n° 1094/88 du Conseil, du 25 avril 1988 (JO L 106, p. 28), ainsi que du 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 (JO L 361, p. 13),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, C. Gulmann et J.-P. Puissochet (rapporteur), juges,

avocat général: M. M. B. Elmer,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour S. Agri SNC et Agricola Veneta Sas, par M^e^ Wilma Viscardini Donà, avocat au barreau de Padoue,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur Umberto Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ Laura Pignataro et M. James Macdonald Flett, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales des parties, à l'audience du 12 septembre 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 octobre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 21 mars 1995, parvenue à la Cour le 24 juillet suivant, le Consiglio di Stato a, en application de l'article 177 du traité CE, posé deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil, du 12 mars 1985, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (JO L 93, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1760/87 du Conseil, du 15 juin 1987 (JO L 167, p. 1), l'un et l'autre ayant été modifiés par le règlement (CEE) n° 1094/88 du Conseil, du 25 avril 1988 (JO L 106, p. 28), ainsi que du 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 (JO L 361, p. 13).

2 Le règlement n° 797/85, modifié, a imposé aux États membres l'obligation d'instaurer un régime d'aides aux fins d'encourager « l'extensification » de la production dans certains secteurs présentant des excédents, notamment le secteur de la viande bovine, étant précisé que « l'extensification » consiste en la réduction d'au moins 20 %, pendant une durée minimale de cinq ans, de la production du produit concerné, sans que les capacités d'autres productions excédentaires n'augmentent.

3 Conformément à l'article 1er ter, paragraphe 3, du règlement n° 797/85, modifié, les États membres déterminent les conditions d'octroi de l'aide, et notamment les modalités de réduction de la production. En ce qui concerne la viande bovine, ils peuvent prévoir que le nombre d'unités de bétail soit réduit d'au moins 20 %. Ils déterminent également le montant de l'aide, la période de référence, selon la

production concernée, pour le calcul de la réduction, ainsi que l'engagement à souscrire par le bénéficiaire en vue notamment d'une vérification que la production est effectivement réduite.

4 Dans le règlement n° 4115/88, la Commission a fixé les modalités d'application du régime d'aides à « l'extensification » de la production. L'article 4, paragraphe 1, de ce règlement prévoit que 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 États membres peuvent notamment prévoir une méthode « quantitative » sur la base des quantités effectivement réduites conformément à l'article 6. L'article 4, paragraphe 2, du règlement précise que 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.

5 L'article 6 du règlement n° 4115/88 dispose que, 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. Toujours dans le cas de l'application de cette méthode, l'article 7 du règlement prévoit notamment que la réduction de la production peut être effectuée par une réduction équivalente du nombre d'unités de bétail constituant le troupeau.

6 En application des règlements qui précèdent, l'Italie a retenu comme période de référence, en ce qui concerne les produits de l'élevage, les campagnes 1986-1987 et 1987-1988. Le nouveau régime n'ayant été mis en œuvre qu'en 1990, la période au cours de laquelle les producteurs s'engagent à réduire leur production (ci-après la « période d'engagement ») n'a pu toutefois commencer à courir que cette année-là. La réglementation italienne tient cependant compte des variations de production, à la hausse ou à la baisse, qui ont pu intervenir entre la fin de la période de référence et le début de la période d'engagement. En cas d'application de la méthode quantitative, elle prévoit en particulier, que, si le nombre d'unités de bétail a diminué au cours de cette période intermédiaire, l'éleveur ne pourra bénéficier de l'aide

lorsque le nombre d'unités dont la réduction est prévue durant la période d'engagement se révèle inférieur à 20 % du nombre d'unités élevées pendant la période de référence.

7 Les sociétés S. Agri SNC et Agricola Veneta Sas, requérantes au principal, ont déposé auprès de l'Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova (Inspection régionale de l'agriculture de Padoue, ci-après l'« Inspection ») des demandes en vue d'obtenir l'octroi des aides à « l'extensification » de la production des bovins.

8 Par décisions du 18 mars 1991, l'Inspection a rejeté ces demandes au motif que, compte tenu des substantielles réductions du nombre d'unités de bétail déjà réalisées par ces sociétés pendant la période intermédiaire entre la fin de la période de référence et le début de leur période d'engagement, la diminution ultérieure de leurs cheptels, au cours de la première année d'engagement, a été globalement inférieure à 20 % du nombre d'unités de bétail élevées durant la période de référence.

9 Les deux sociétés ont contesté devant le Tribunale amministrativo regionale del Veneto la légalité des décisions de rejet de l'Inspection. Elles ont fait valoir, en particulier, que la réglementation communautaire imposait, pour le calcul de la réduction de la production que le producteur s'engage à réaliser, de se fonder exclusivement sur la période de référence que l'État membre a déterminée, sans qu'il soit tenu compte des variations de production intervenues pendant la période intermédiaire.

10 Le Tribunale amministrativo regionale del Veneto ayant, par deux jugements du 12 septembre 1992, déclaré irrecevables, pour cause de forclusion, les recours formés par les deux sociétés, celles-ci ont interjeté appel contre ces jugements devant le Consiglio di Stato.

11 Estimant que la solution du litige dépendait d'une interprétation de plusieurs dispositions du règlement n° 797/85 du Conseil, tel que modifié, et du règlement n° 4115/88 de la Commission, le Consiglio di Stato, siégeant en matière juridictionnelle, a décidé de surseoir à statuer et de poser 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 1er 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 1er du règlement (CEE) n° 1094/88 du Conseil, du 25 avril 1988, ainsi qu'avec les articles 4, paragraphes 1 et 2, 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'aides à l'extensification de la production?

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? »

12 Par ces questions, la juridiction de renvoi cherche essentiellement à savoir si l'article 1er ter, paragraphe 3, sous c), du règlement n° 797/85, modifié, et l'article 4,

paragraphes 1 et 2, du règlement n° 4115/88 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent à un État membre, en cas de baisse de la production intervenue pendant la période intermédiaire comprise entre la fin de la période de référence et le début de la période d'engagement, de subordonner, en toute hypothèse, l'octroi de l'aide à l'« extensification » à la condition que la production réalisée au cours de la période intermédiaire soit réduite, au cours de la période d'engagement, d'un montant correspondant à 20 % au moins de la production de la période de référence.

13 Le gouvernement italien et la Commission proposent de répondre par l'affirmative à cette question. Il découle, selon eux, de la réglementation communautaire que la réduction de la production doit avoir lieu pendant la période d'engagement, en vertu de l'engagement expressément souscrit par le producteur. La Commission fait également valoir que l'objectif de la réglementation communautaire commande que les bénéficiaires des aides à « l'extensification » offrent une véritable contrepartie, en termes de diminution effective de leur production, dans les proportions prévues, au cours de cette période.

14 Selon les requérantes au principal, il résulte au contraire clairement de la réglementation en cause que la réduction de la production d'au moins 20 % doit s'apprécier uniquement par comparaison avec la production réalisée au cours de la période de référence, telle que déterminée par les États membres, sans qu'il soit tenu compte des variations de production survenues pendant la période intermédiaire. Selon ces sociétés, la prise en considération de cette dernière période revient au demeurant à modifier en pratique la période de référence fixée par les autorités italiennes, que celles-ci seraient pourtant tenues de respecter.

15 Cette dernière interprétation doit être accueillie.

16 En effet, l'article 1er ter, paragraphe 3, sous c), du règlement n° 797/85, modifié, dispose que les États membres déterminent la période de référence selon la production concernée pour le calcul de la réduction. Il ressort en outre des dispositions combinées de l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 4115/88

que la période de référence doit permettre, en particulier, d'établir le niveau de production annuel normal de l'exploitation en cause pouvant servir de base fiable pour le calcul de la réduction de la production et que cette réduction est assurée par l'exploitant par rapport à sa production au cours de cette période. Il en résulte que la réduction de la production doit procéder d'une comparaison entre la production réalisée durant la période d'engagement et la production moyenne pendant la période de référence.

17 Or, l'interprétation défendue par le gouvernement italien et la Commission revient à faire porter la réduction de la production non pas sur la production normale de l'exploitation telle que déterminée par la période de référence, mais sur la production réalisée pendant la période intermédiaire, étant entendu que la réduction ainsi calculée doit encore atteindre 20 % de la production de la période de référence. Ainsi, dans ce système, la période de référence n'est-elle plus prise en considération que pour mesurer l'ampleur de la réduction de la production.

18 La Commission fait néanmoins valoir que tant l'article 1er ter, paragraphe 3, sous d), du règlement n° 797/85, modifié, que l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 4115/88 se réfèrent à l'engagement du producteur de réduire effectivement sa production. Il en découlerait nécessairement que cette réduction doit résulter de l'engagement lui-même et intervenir postérieurement à sa souscription.

19 Cependant, les règlements en cause ne contiennent aucune mention d'une période intermédiaire qui s'étalerait entre la période de référence, telle que déterminée par l'État membre concerné, et le moment où le producteur souscrit son engagement. Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 23 de ses conclusions, le libellé de ces règlements amène plutôt à penser qu'ils partent de l'hypothèse selon laquelle la période d'engagement, au cours de laquelle le producteur doit réduire sa production, suit immédiatement la période de référence qui sert à calculer cette réduction. Or, si ce postulat implique que la réduction de la production sera postérieure à l'engagement souscrit, il ne saurait en être déduit que cette réduction ne peut jamais intervenir, en tout ou partie, auparavant.

20 La Commission considère toutefois que son interprétation répond à l'objectif de la réglementation qui vise à encourager « l'extensification » tout en prévoyant, au profit du producteur qui s'engage à diminuer effectivement sa production, une compensation qui est fonction de la perte de revenus due à cette « extensification ». Ce régime impliquerait, de la part des bénéficiaires des aides, une véritable contrepartie en termes de réduction effective de leur production, dans les proportions prévues, conformément et postérieurement à leur engagement. Or, un producteur, dont la production a, par exemple, déjà baissé de 20 % pendant la période intermédiaire et qui s'engage simplement à maintenir son nouveau niveau de production à compter de cet engagement, ne consentirait pas un effort comparable.

21 A cet égard, il convient de rappeler que « l'extensification », au sens de la réglementation communautaire, consiste en la réduction, pendant une durée d'au moins cinq ans, de la production normale d'une exploitation et que le régime d'aides mis en place par cette réglementation vise, en encourageant « l'extensification », à limiter les excédents agricoles. Or, l'objectif de cette réglementation est également atteint lorsqu'un éleveur, dont 20 % des animaux ont, par exemple, été abattus au cours de la période intermédiaire, s'engage à maintenir son nouveau niveau de production tout au long de la période couverte par son engagement. En effet, s'il n'avait pas souscrit cet engagement et consenti cet effort, tout porte à croire que ce producteur aurait au moins cherché à retrouver son niveau normal de production au lieu de maintenir celle-ci en dessous de ses capacités.

22 La Commission a également fait valoir qu'un producteur italien, dont la production aurait été réduite au cours de la période intermédiaire en raison des phénomènes de fièvre aphteuse qui se sont manifestés en Italie en 1988 et 1989, pourrait avoir bénéficié, à ce titre, d'un régime d'indemnisation financé en partie par la Communauté sur la base de la décision 77/97/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, relative au financement par la Communauté de certaines actions vétérinaires présentant un caractère d'urgence (JO 1977, L 26, p. 78). Il serait dès lors déraisonnable que ce producteur puisse, le cas échéant, bénéficier également, au titre de la même réduction de sa production, du régime d'aides à « l'extensification ».

23 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 34 de ses conclusions, cet argument méconnaît les finalités différentes des deux régimes d'aides. Tandis que le premier vise à compenser les pertes subies par un producteur frappé par une épizootie et à lui permettre, le cas échéant, de reconstituer son troupeau, gage de la poursuite de son exploitation et du maintien de ses revenus, l'objectif du second consiste à encourager, en échange d'une aide, les producteurs à réduire la production normale de leur exploitation. C'est ainsi que le producteur bénéficiaire d'une indemnité au titre du premier régime, qui renonce à reconstituer l'ensemble de son cheptel et s'engage, pendant cinq ans, à maintenir celui-ci à 80 % de son niveau antérieur à l'épidémie, se trouve dans la même situation que le producteur épargné par l'épizootie qui s'engage, en échange d'une aide à « l'extensification », à procéder à la vente de 20 % de son bétail et à maintenir celui-ci à son nouveau niveau au cours d'une même période de temps.

24 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la juridiction de renvoi que l'article 1er ter, paragraphe 3, sous c), du règlement n° 797/85, modifié, et l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 4115/88 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas à un État membre, en cas de baisse de la production intervenue pendant la période intermédiaire comprise entre la fin de la période de référence et le début de la période d'engagement, de subordonner, en toute hypothèse, l'octroi de l'aide à l'« extensification » à la condition que la production réalisée au cours de la période intermédiaire soit réduite, au cours de la période d'engagement, d'un montant correspondant à 20 % au moins de la production de la période de référence.

Sur les dépens

25 Les frais exposés par le gouvernement italien et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Consiglio di Stato, par ordonnance du 21 mars 1995, dit pour droit:

L'article 1er 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, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1760/87 du Conseil, du 15 juin 1987, l'un et l'autre ayant été modifiés par le règlement (CEE) n° 1094/88 du Conseil, du 25 avril 1988, et l'article 4, paragraphes 1 et 2, du 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, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas à un État membre, en cas de baisse de la production intervenue pendant la période intermédiaire comprise entre la fin de la période de référence et le début de la période d'engagement, de subordonner, en toute hypothèse, l'octroi de l'aide à l'« extensification » à la condition que la production réalisée au cours de la période intermédiaire soit réduite, au cours de la période d'engagement, d'un montant correspondant à 20 % au moins de la production de la période de référence.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 janvier 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la troisième chambre

J. C. Moitinho de Almeida