ARRÊT DE LA COUR
DU 1er FÉVRIER 1979 [1]

Giuseppe Bardi
contre Azienda Agricola Paradiso
(demande de décision préjudicielle, formée par le pretore de Cecina)

«Organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine»

Affaire 121/78

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Viande bovine — Jeunes bovins destinés à l'engraissement — Contingent d'importation à prélèvement réduit — Bénéficiaires — Producteurs agricoles — Notion — Définition par les États membres — Limitation aux exploitants à titre principal — Admissibilité

Règlement de la Commission n° 2902/77, article 1, paragraphe 5, directive du Conseil 72/159)

En vertu du règlement n° 2902/77 de la Commission, relatif à la fixation de la quantité de jeunes bovins mâles pouvant être importés à des conditions spéciales pour le premier trimestre 1978, les États membres concernés étaient habilités à spécifier, parmi les producteurs agricoles, les catégories de bénéficiaires de l'avantage du contingent d'importation de jeunes bovins mâles en suspension partielle ou totale du prélèvement, dans le cadre d'une politique visant à l'amélioration des structures d'élevage et de la production de viande bovine.

Le fait de réserver cet avantage à des exploitants exerçant l'activité agricole à titre principal est conforme aux engagements résultant, pour les États membres, de la directive 72/159 du Conseil, concernant la modernisation des exploitations agricoles.

Dans l'affaire 121/78

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le pretore de Cecina (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ce juge entre

1 — Langue de procédure: l'italien.

GIUSEPPE BARDI, exploitant agricole à Cecina/Livourne (Italie),

et

AZIENDA AGRICOLA PARADISO, société d'exploitation agricole sise à Castagneto Carducci/Donoratico,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de certaines dispositions de la réglementation communautaire en matière d'importation, à des conditions spéciales, de jeunes bovins en provenance d'États tiers,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Le règlement du Conseil n° 805/68, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO n° L 148, p. 24), prévoit, à son article 10, paragraphe 1, alinéa 2, dans les échanges avec les pays tiers, la perception d'un prélèvement lors de l'importation, dans la Communauté, de veaux et gros bovins relevant de la position 01.02 A II du tarif douanier commun.

Le 14 février 1977, le Conseil a arrêté le règlement n° 425/77 (JO n° L 61, p. 1), modifiant le règlement n° 805/68 et lui donnant notamment un nouvel article 13.

Aux termes de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 805/68, dans sa version du règlement n° 425/77, le prélèvement éventuellement applicable aux jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, d'un poids vif inférieur ou égal à 300 kg, peut être suspendu totalement ou partiellement, compte tenu de la situation d'approvisionnement et de l'évolution prévisible des prix de marché des bovins dans la Communauté.

A cette fin, l'article 13, paragraphe 2, prévoit que le Conseil établit chaque année, avant le 1er décembre, un bilan estimatif des jeunes bovins mâles pouvant être importés en suspension totale ou partielle du prélèvement. Ce bilan tient compte, d'une part, des disponibilités prévues dans la Communauté en jeunes bovins destinés à l'engraissement et, d'autre part, des besoins des éleveurs communautaires.

Selon l'article 13, paragraphe 4, alinéa a), la Commission détermine, chaque trimestre, la quantité pouvant être importée et le taux de suspension du prélèvement.

L'importation en suspension totale ou partielle du prélèvement est subordonnée, par l'article 13, paragraphe 3, à la présentation d'un certificat d'importation délivré dans les limites de la quantité prévue par trimestre.

Les modalités d'application du régime des certificats d'importation ont été arrêtées par la Commission dans son règlement n° 585/77, du 18 mars 1977 (JO n° L 75, p. 5).

L'article 8 du règlement n° 585/77 fixe à 50 têtes la quantité minimale sur laquelle doit porter toute demande de certificat, prévoit les mentions que comportent la demande et le certificat et précise que le pourcentage de réduction du prélèvement est celui fixé pour le trimestre au cours duquel la demande de certificat est déposée.

Font l'objet de l'article 11 du règlement notamment le délai de dépôt des demandes de certificats (paragraphe 1), l'information de la Commission par les États membres (paragraphe 2), la date de délivrance des certificats (paragraphe 3) et la libération de la caution (paragraphe 5); le paragraphe 8 de l'article 11 prévoit que le demandeur s'engage par écrit à effectuer lui-même ou à faire effectuer sous sa responsabilité les opérations d'engraissement.

La Commission, par son règlement n° 612/77, du 24 mars 1977, établissant les modalités d'application relatives au régime spécial à l'importation de certains jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement (JO n° L 77, p. 18), a arrêté des dispositions particulières ayant pour objet d'assurer que ces bovins ne soient pas détournés de leur destination.

Par règlement n° 1384/77, du 27 juin 1977 (JO n° L 157, p. 16), la Commission a modifié les règlements nos 585/77 et 612/77. L'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 585/77 a été complété notamment par une disposition prévoyant que le demandeur de certificat d'importation doit être une personne physique ou morale qui exerce une activité dans le secteur du bétail et des viandes et qui est inscrite dans un registre public d'un État membre.

La Commission a, à l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 2902/77, du 22 décembre 1977 (JO n° L 338, p. 12), fixé, pour la période du 1er janvier au 31 mars 1978, la quantité maximale d'animaux susceptibles d'être importés en suspension totale ou partielle du prélèvement à 50 000 têtes de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, d'un poids vif inférieur ou égal à 300 kg, dont au moins 45 000 têtes devaient être importées et engraissées en Italie.

L'article 1, paragraphe 2, de ce règlement fixe le prélèvement perçu à l'importation de ces animaux à 50 % du prélèvement applicable le jour de l'importation.

L'article 1, paragraphe 5, alinéa 1, du règlement dispose qu'à l'intérieur de la quantité réservée à l'Italie, les certificats d'importation peuvent être délivrés directement aux producteurs agricoles ou à leurs organisations professionnelles jusqu'à concurrence de 30 000 têtes; aux termes de l'alinéa 2 de cette disposition, «à cette fin, et dans le cadre de la communication visée à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 585/77, cet État membre spécifie les catégories des demandeurs».

Par règlement n° 345/78, du 20 février 1978, modifiant le règlement n° 2902/77 (JO n° L 49, p. 9), la Commission a porté de 50 000 à 80 000 têtes la quantité maximale de jeunes bovins susceptibles d'être importés en suspension du prélèvement dans la Communauté pour le premier trimestre de 1978 (article 1, paragraphe 1, du règlement n° 2902/77), de 45 000 à 72 000 têtes la quantité réservée à l'Italie et de 30 000 à 48 000 têtes le nombre des certificats d'importation susceptibles d'être délivrés directement, en Italie, aux producteurs agricoles et à leurs organisations professionnelles (article 1, paragraphe 5).

Le 20 février 1978, l'Azienda Agricola Paradiso, exploitation agricole sous forme de société en commandite simple de droit italien, dont les terres sont situées à Castagneto Carducci/Donoratico, s'est engagée par écrit à acheter à M. Guiseppe Bardi, exploitant agricole à Cecina/Livourne, 40 quintaux de maïs destiné à l'alimentation animale. Cette commande devait être considérée comme annulée si l'Azienda n'obtenait pas, conformément aux règlements communautaires en vigueur, un certificat d'importation portant sur 100 veaux en provenance de pays tiers.

Par circulaire n° 1/170.332, du 28 février 1978, le ministère italien du commerce extérieur, direction générale des importations et des exportations, a décidé que les producteurs agricoles désirant importer, en réduction du prélèvement, de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, conformément à l'article 1, paragraphe 5, du règlement n° 2902/77, devaient attester qu'ils répondent aux conditions prévues à l'article 12, alinéa 1, de la loi n° 153, du 9 mai 1975, portant application des directives du Conseil (du 17 avril 1972) concernant la réforme de l'agriculture (directive 72/159 concernant la modernisation des exploitations agricoles, JO n° L 96, p. 1; directive 72/160 concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures, JO n° L 96, p. 9; directive 72/161 concernant l'information socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture, JO n° L 96, p. 15).

Est considéré, par l'article 12, alinéa 1, de la loi n° 153, comme exploitant agricole à titre principal celui qui consacre à l'activité agricole au moins les deux tiers de son temps complet de travail et qui tire de cette activité au moins les deux tiers de son revenu professionnel global.

Par lettre du 10 mars 1978, l'Azienda a fait savoir à M. Bardi que, ne répondant pas aux conditions indiquées dans la circulaire du 28 février 1978, elle n'avait pas introduit la demande d'importation prévue et que le contrat du 20 février devait être considéré comme sans objet.

M. Bardi a, le 12 avril 1978, cité l'Azienda Agricola Paradiso devant la pretura de Cecina afin d'obtenir l'exécution du contrat.

Par ordonnance du 13 mai 1978, le pretore de Cecina a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

1) Dans le cadre du régime spécial d'importation de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, prévu par l'article 13 du règlement n° 805/68 et réglé en dernier lieu par les règlements n^{os} 585/77 et 2902/77, les autorités nationales peuvent-elles compléter et parfaire à discrétion les conditions d'admission, en particulier en réservant la délivrance des certificats d'importation à des catégories déterminées de personnes désignées unilatéralement parmi les producteurs agricoles, ou les dispositions communautaires précitées reconnaissent-elles à toute personne physique ou morale, possédant une ou plusieurs entreprises agricoles, spécialement à celles qui se consacrent à l'élevage, le droit de présenter en tout état de cause une demande de certificat d'importation, sans qu'aucun pouvoir discrétionnaire ne puisse y être opposé par les autorités nationales des États membres?

2) Dans l'hypothèse où il serait permis aux États membres d'introduire d'autres conditions d'admission plus restrictives dans le cadre de la catégorie des producteurs agricoles, la désignation des bénéficiaires par les autorités nationales peut-elle se faire par référence aux conditions imposées par ces mêmes autorités dans le cadre de la mise en œuvre des directives communautaires en matière de modernisation des structures agricoles (directives 72/159, 72/160 et 72/161), c'est-à-dire eu égard à un type d'intervention publique entièrement autonome et indépendant, tant en ce qui concerne les instruments que les finalités, de ceux qui ont trait à la commercialisation des divers produits agricoles, conditions qui, de toute manière, sont dépourvues de toute référence à l'exercice effectif de l'activité d'élevage et susceptibles d'exclure sans justification de très nombreuses entreprises d'élevage, parmi lesquelles celles ayant adopté la forme d'une société commerciale?

L'ordonnance du pretore de Cecina a été enregistrée au greffe de la Cour le 25 mai 1978.

Conformément à l'article 20 du protocole sur la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 12 août 1978 par la Commission des Communautés européennes, le 14 août par M. Giuseppe Bardi, demandeur au principal, et le 28 août par le gouvernement de la République italienne.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité la partie requérante au principal et la Commission à répondre par écrit à certaines questions. Il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

M. Giuseppe Bardi, demandeur au principal, après avoir rappelé la réglementation communautaire en matière d'importation, en suspension totale ou partielle du prélèvement, de jeunes bovins en provenance de pays tiers, affirme que les mesures du gouvernement italien sont absolument contraires à celle-ci: elles poseraient des conditions supplémentaires, plus restrictives et de caractère purement national, tant pour la déli-

vrance des certificats d'importation que pour la présentation des demandes.

a) Quant à la première question

Les règlements n^{os} 585/77 et 612/77, modifiés par le règlement n° 1384/77, régiraient de manière complète le système des certificats d'importation. En ce qui concerne les conditions subjectives pour la présentation des demandes, le demandeur devrait être «une personne physique ou morale qui exerce une activité dans le secteur du bétail et des viandes et qui est inscrite dans un registre public d'un État membre» (article 11, paragraphe 1, alinéa b), du règlement n° 585/77, modifié par l'article 5 du règlement n° 1384/77). Quant aux conditions objectives de la demande, concernant notamment la caution, les déclarations et les engagements ayant pour objet de garantir la destination effective, elles seraient exhaustivement fixées par la réglementation communautaire. Il résulterait de celle-ci que les États membres ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire ou compétence résiduelle, ni sur le plan normatif ni sur celui de la gestion administrative, sous réserve de ce qui concerne la réception des demandes, la transmission des communications et la délivrance matérielle des certificats d'importation.

Il se poserait la question de savoir si cette situation a été modifiée par le règlement n° 2902/77, dont l'article 1, paragraphe 5, prévoit qu'a l'intérieur de la quantité réservée à l'Italie, les certificats d'importation peuvent être délivrés directement aux producteurs agricoles ou à leurs organisations professionnelles jusqu'à concurrence d'une certaine quotité et qu'à cette fin, dans le cadre de la communication visée à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 585/77, cet État membre spécifie les catégories des demandeurs.

L'article 1, paragraphe 5, du règlement n° 2902/77 serait à considérer dans le contexte de l'ensemble du système des modalités d'application de l'article 13 du règlement n° 805/68; il devrait être examiné en tenant compte de l'interdiction, générale, de discrimination qui préside à l'application du régime spécial d'importation. Prévoyant la délivrance des certificats d'importation directement aux producteurs agricoles, il introduirait une dérogation au principe de l'égalité de traitement, dont l'objet serait d'accorder une priorité aux producteurs agricoles; il ne saurait en être tiré la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire en faveur de l'État membre intéressé.

La disposition selon laquelle l'État membre «spécifie les catégories des demandeurs» devrait être reliée à l'obligation de communication imposée aux États membres par l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 585/77. Il s'agirait d'un élément ultérieur de la communication que l'État membre doit transmettre à la Commission: les «catégories des demandeurs» devraient simplement y être indiquées, un partage étant fait entre les demandeurs «producteurs agricoles» et les demandeurs «opérateurs commerciaux traditionnels». Il ne s'agirait donc nullement d'une faculté attribuée à l'État membre intéressé, mais de l'obligation de fournir un élément déterminé, spécifique, «dans le cadre de la communication visée à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 585/77».

L'expression «à cette fin», qui introduit le deuxième alinéa du paragraphe 5 de l'article 1 du règlement n° 2902/77, signifierait que le nouvel élément spécifique d'information a précisément pour but de permettre la délivrance, dans le cadre d'une procédure communautaire, des certificats d'importation directement aux producteurs agricoles.

Quant à la nature des dispositions communautaires en cause et au degré de protection qu'elles offrent aux particuliers, il conviendrait de constater que le caractère complet de leur contenu normatif permet de les considérer comme directement applicables.

Il s'agirait de dispositions réglementaires, donc de sources normatives primaires, qui ne requièrent pas d'actes de préception, ne supportent pas de modifications ou d'adaptations de la part des autorités nationales et doivent recevoir une application intégrale et uniforme dans tous les États membres. Les autorités nationales ne pourraient adopter que les seules mesures d'exécution et d'organisation autorisées directement ou indirectement par ces règlements, dans la mesure nécessaire à leur application et sans jamais pouvoir en modifier le contenu et les effets. Cette constatation vaudrait tout particulièrement dans le domaine de la politique agricole commune, secteur dans lequel les États membres ont transféré aux institutions de la Communauté toute compétence, tant législative qu'administrative, pour assumer un rôle purement exécutif des mesures adoptées au niveau communautaire.

b) Quant à la deuxième question

Au cas où, par hypothèse, la réglementation communautaire permettrait aux États membres d'en altérer ou d'en restreindre la portée, cette faculté ne saurait, de toute manière, être exercée sans limites.

A cet égard, il conviendrait de constater que l'expression «producteur agricole» de l'article 1, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement n° 2902/77, rapprochée de l'article 11, paragraphe 1, alinéa b), du règlement n° 585/77, concerne, pour l'application du régime spécial d'importation, tout entrepreneur agricole qui exerce, d'une manière plus ou moins exclusive, une activité d'élevage de bétail. Seule cette définition devrait pouvoir être utilisée dans le cadre de la détermination des conditions subjectives requises pour la présentation des demandes d'importation.

Les limites de l'exercice de l'éventuelle faculté de modifier, au niveau national, la portée de la notion de «producteur agricole» résulteraient notamment de l'arrêt de la Cour du 13 juin 1978 dans l'affaire 139/77 (Denkavit). Celles-ci seraient imposées par le droit communautaire et, en particulier, par la réglementation en cause; il conviendrait de se référer à la lettre et aux finalités de celle-ci. A cet égard, il faudrait constater que la circulaire ministérielle n° 1/170.332 ne tient aucun compte des limites imposées par le droit communautaire et qu'elle est donc incompatible avec celui-ci.

Le renvoi indirect aux directives communautaires aurait pour effet de limiter l'admission au bénéfice du régime spécial d'importation aux seuls entrepreneurs à titre principal, c'est-à-dire aux propriétaires d'une exploitation en mesure de se développer, mais qui ont besoin de l'intervention publique pour tirer profit de leurs éventuelles capacités de développement. Cette solution ne serait pas conciliable avec les objectifs du régime spécial d'importation. Les directives répondraient aux exigences de la réforme de l'agriculture et constitueraient des mesures à long terme; elles représenteraient le volet structurel de la politique agricole commune et se distingueraient profondément, par leurs fins, les instruments qu'elles mettent en œuvre et leur champ d'application, des mesures de politique des marchés et des prix, même si elles doivent être harmonisées avec celles-ci. Les règlements relatifs au

régime des échanges des animaux et des viandes de l'espèce bovine, de leur côté, viseraient des situations spécifiques de marché caractérisées par une situation excédentaire au regard de l'ensemble de la Communauté et par le grave déficit italien, dû à la contraction de l'offre locale en raison de la faible compétitivité du produit national et de la désaffection des éleveurs. C'est précisément en fonction de cette situation locale que le règlement n° 2902/77 aurait institué un régime de faveur particulier pour l'Italie et pour les «producteurs agricoles» de ce pays.

L'autonomie des directives agricoles par rapport au règlement relatif aux échanges d'animaux serait soulignée par le fait que les premières excluent directement du bénéfice des aides qu'elles prévoient les achats de veaux de boucherie (article 8, paragraphe 1, alinéa b), deuxième tiret, de la directive 72/159).

Or, la circulaire ministérielle litigieuse réserverait les avantages communautaires aux exploitations qui ne sont pas encore suffisamment développées et les refuserait aux exploitations modernes et efficaces, généralement hautement spécialisées et donc plus aptes à exercer l'activité d'élevage que les règlements entendent précisément favoriser pour obtenir un développement du cheptel italien. La circulaire aurait ainsi introduit une discrimination, la différenciation qu'elle établit n'ayant aucune justification objective.

Le renvoi, par la circulaire, aux directives communautaires se ferait par référence à la loi n° 153/75; or, celle-ci aurait donné une application tout à fait inappropriée aux directives.

La restriction imposée par la circulaire ministérielle serait en contradiction avec la réglementation communautaire dans le secteur de la viande bovine.

Le *gouvernement de la République italienne* fait observer que les questions posées à la Cour seraient manifestement sans rapport avec le litige au principal.

L'article 1, paragraphe 5, du règlement n° 2902/77, modifié par le règlement n° 345/78, aurait lui-même directement partagé le contingent affecté à l'Italie (72 000 têtes) en deux parties: une première (48 000 têtes) pouvant être réservée aux «producteurs agricoles» et à «leurs organisations professionnelles», une autre, égale au moins à un tiers du contingent, ne pouvant être réservée à cette «catégorie». La réglementation communautaire aurait elle-même directement conféré aux autorités italiennes certains pouvoirs d'application discrétionnaires pour déterminer concrètement la partie à réserver aux producteurs agricoles et à leurs organisations professionnelles et pour définir concrètement les notions de producteurs agricoles et d'organisations professionnelles, c'est-à-dire pour spécifier «les catégories des demandeurs». Ces pouvoirs d'application auraient été exercés par la circulaire ministérielle, en concordance avec le considérant du règlement n° 2902/77 aux termes duquel «la réduction partielle du prélèvement est notamment destinée à contribuer à l'amélioration des structures d'élevage et de la production de viande bovine en Italie»; à cet égard, il serait opportun que les producteurs puissent bénéficier directement, sans passer par des intermédiaires, du régime d'importation en suspension du prélèvement. La circulaire ministérielle considérerait les producteurs agricoles qui se consacrent essentiellement à l'agriculture comme ceux dont on peut et doit attendre l'amélioration visée des structures d'élevage. La loi n° 153 du 9 mai 1975 assimilerait à ces producteurs agricoles les coopératives agricoles et les associations d'exploitants agricoles qui consacrent individuellement

à l'agriculture au moins la moitié de leur temps de travail et en tirent au moins la moitié de leur revenu. Le rattachement de la réglementation du régime spécial d'importation à la réglementation relative à la modernisation et à l'accroissement de la capacité de rendement des structures agricoles serait parfaitement légitime.

Il y aurait lieu de donner aux questions posées la réponse suivante:

L'article 1, paragraphe 5, du règlement n° 2902/77, modifié par le règlement n° 345/78, doit être interprété en ce sens qu'il confère aux autorités italiennes le soin de définir la notion de «producteurs agricoles» et de spécifier les catégories des demandeurs admis, conformément à la finalité indiquée au 5e considérant du règlement n° 2902/77, et qu'il correspond ou qu'à tout le moins il n'est pas contraire à cette finalité de rattacher la notion de «producteurs agricoles» à celle de producteurs agricoles «à titre principal».

La *Commission* estime qu'il y a lieu, en vue de la mise en œuvre concrète d'une réglementation agricole communautaire qui ne présente pas un caractère complet et exhaustif, de rechercher le sens à donner, au regard des finalités de cette réglementation, à la notion de «producteur agricole» qu'elle utilise sans la définir.

Une définition de portée générale ne saurait être dégagée des dispositions du traité; dans la réglementation communautaire en matière agricole, d'ailleurs très hétérogène, la définition serait loin d'être uniforme, variant selon des buts spécifiques poursuivis par les diverses règles communautaires en cause.

Il résulterait des considérants du règlement n° 2902/77 que l'importation à des conditions spéciales est justifiée par la nécessité de tenir compte des besoins d'approvisionnement de certaines régions de la Communauté caractérisées par un déficit très marqué en bovins destinés à l'engraissement, ces besoins se manifestant particulièrement en Italie, et que la réduction partielle du prélèvement est destinée notamment à contribuer à l'amélioration des structures d'élevage et de la production de viande bovine en Italie. Les mesures qui y sont prévues seraient donc destinées aux producteurs agricoles dont l'activité est, en tout ou en partie, consacrée à l'élevage du bétail.

Le règlement n° 805/68 suggérerait également une qualification plus spécifique des bénéficiaires du régime particulier d'importation: son article 13, paragraphe 2 (modifié par le règlement n° 425/77), indiquerait que le bilan estimatif annuel du Conseil tient compte tant des disponibilités prévues dans la Communauté que des besoins des éleveurs communautaires.

La notion de «producteurs agricoles», au sens de cette réglementation, équivaudrait donc à celle, mieux précisée, d'«éleveurs».

Les autorités italiennes y auraient ajouté un élément nouveau en réservant le bénéfice des conditions spéciales d'importation aux entrepreneurs à titre principal au sens de la loi n° 153 du 9 mai 1975. Il résulterait de la jurisprudence de la Cour qu'une telle disposition nationale ne saurait être considérée comme illicite au seul motif qu'elle ajoute à une réglementation communautaire directement applicable; son illégalité éventuelle devrait être examinée à la lumière d'autres critères, notamment au regard des objectifs visés par la norme communautaire.

Le fait que cette dernière a renoncé à préciser les limites de la notion de producteur agricole serait dû à l'extrême difficulté, pour le législateur communautaire, de connaître de manière suffisamment précise la situation existant au lieu

où la réglementation communautaire est appelée à produire ses effets. S'agissant d'une mesure destinée aux éleveurs, qui vise à leur permettre un approvisionnement facilité en vue, notamment, de contribuer à l'amélioration des structures d'élevage en Italie, elle devrait être considérée comme un instrument supplémentaire de politique économico-structurelle participant des mêmes objectifs que les directives 72/159, 72/160 et 72/161. N'apparaîtrait donc pas injustifiée la référence des autorités italiennes aux critères retenus dans la loi n° 153 portant modernisation des structures agricoles selon les prescriptions de ces directives.

Le fait que les avantages des directives structurelles ont été réservés aux entrepreneurs agricoles à titre principal, c'est-à-dire à ceux qui consacrent aux activités agricoles au moins les deux tiers de leur temps complet de travail et qui tirent de cette activité au moins les deux tiers de leur revenu professionnel global, serait justifié par la considération que l'amélioration et la modernisation des structures agricoles impliquent une intervention dans les secteurs clés de l'économie agricole qui sont en mesure de garantir de manière satisfaisante la réalisation de ces objectifs grâce à une utilisation appropriée des conditions spéciales qui leur sont accordées.

En excluant du bénéfice de l'importation en suspension du prélèvement les «éleveurs» pour qui cette activité constitue une occupation totalement secondaire et qui tirent l'essentiel de leur revenu d'autres sources, la circulaire litigieuse se placerait dans l'optique adoptée en matière d'amélioration et de modernisation des structures agricoles en général et confirmerait la philosophie et les principes qui animent ces actions, dans le contexte plus restreint des structures d'élevage.

Il y aurait donc lieu de donner aux questions posées à la Cour la réponse suivante:

Le fait pour un État membre de préciser, au moment de la mise en œuvre concrète d'une norme communautaire et en fonction des finalités de celles-ci, des notions telles que celles de «producteur agricole», dont le contenu est laissé ouvert par le droit communautaire général et dérivé, n'est pas incompatible avec ce droit.

III — Procédure orale

M. Giuseppe Bardi, demandeur au principal, représenté par Me Emilio Cappelli, avocat à Rome, la République italienne, représentée par M. Franco Favara, avvocato dello Stato, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Guido Berardis, membre de son service juridique, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 29 novembre 1978.

L'avocat général a presenté ses conclusions à l'audience du 17 janvier 1979.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 13 mai 1978, parvenue à la Cour le 27 du même mois, le pretore de Cecina a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement n° 2902/77 de la Commission, du 22 décembre 1977, relatif à la fixation de la quantité de jeunes bovins mâles pouvant être importés à des conditions spéciales pour le premier trimestre 1978 (JO n° L 338, p. 12), en connexion, d'une part, avec l'article 13 du règlement n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, tel qu'il a été modifié par le règlement n° 425/77 du Conseil, du 14 février 1977 (JO n° L 61, p. 1), ainsi qu'avec le règlement n° 585/77 de la Commission, du 18 mars 1977, concernant le régime des certificats d'importation et d'exportation dans le même secteur (JO n° L 75, p. 5), et, d'autre part, avec les directives du Conseil, du 17 avril 1972, relatives à diverses questions de structure dans le domaine de l'agriculture, en particulier la directive 72/159 concernant la modernisation des exploitations agricoles (JO n° L 96, p. 1);

2 attendu qu'il résulte du dossier que Giuseppe Bardi, demandeur au principal, gérant d'une exploitation agricole située sur le territoire de la commune de Cecina (province de Livourne), a conclu, le 20 février 1978, avec la société en commandite simple Azienda Agricola Paradiso (appelée ci-après «Azienda»), s'occupant de l'élevage des bovins, dont l'exploitation est située sur le territoire de la commune de Donoratico (province de Livourne), un contrat portant sur la fourniture, à ladite société, de 40 quintaux de maïs pour l'alimentation animale;

3 qu'il est stipulé dans ce contrat que la commande serait «considérée comme annulée s'il devait s'avérer impossible pour l'Azienda contractante d'obtenir, en application des règlements en vigueur de la CEE, une licence d'importation pour 100 veaux en provenance de pays tiers»;

4 que, par lettre du 10 mars 1978, l'Azienda a fait connaître à Bardi que la commande du 20 février 1978 devait être considérée comme annulée alors qu'elle aurait été informée de ce qu'il ne lui serait pas possible d'introduire une demande d'importation pour des veaux en provenance de pays de l'Est européen en raison des dispositions d'une circulaire du ministère du commerce extérieur datée du 28 février 1978;

5 que le demandeur a cité alors l'Azienda devant la pretura afin qu'elle s'entende dire tenue d'exécuter le contrat et, partant, d'accepter les 40 quintaux de maïs commandés;

6 qu'il résulte des arguments échangés devant le pretore et des renseignements communiqués à la Cour que les veaux que l'Azienda aurait eu l'intention d'acheter, et en vue de l'engraissage desquels elle avait passé commande de 40 quintaux de maïs auprès de Bardi, auraient dû être importés dans le cadre d'un contingent d'importation à prélèvement réduit, octroyé à l'Italie par le règlement n° 2902/77;

7 qu'il n'apparaît pas que l'Azienda aurait adressé aux autorités compétentes une demande quelconque à cet effet, mais qu'elle se serait considérée comme exclue d'avance du nombre des bénéficiaires de ce contingent d'importation en raison de la circulaire n° I/170332, du 28 février 1978, du ministère du commerce extérieur;

8 qu'en effet, aux termes de cette circulaire, le bénéfice de l'importation à prélèvement réduit a été réservé aux producteurs agricoles remplissant les conditions prévues par l'article 12, alinéa 1, de la loi du 9 mai 1975, n° 153, portant application des directives du Conseil des Communautés européennes pour la réforme de l'agriculture (Gazzetta ufficiale 1975, p. 3298);

9 que le renvoi de la circulaire à cette disposition législative aurait pour effet de réserver le bénéfice du contingent d'importation en question aux exploitants individuels consacrant personnellement la majeure partie de leur temps de travail à l'agriculture, condition que l'Azienda ne saurait remplir du fait qu'elle a la forme juridique d'une société d'exploitation;

10 que le demandeur est d'accord avec la société défenderesse pour considérer qu'une circulaire du ministère du commerce extérieur ne pouvait valablement restreindre, de cette manière, le cerle des exploitants pouvant bénéficier de l'avantage prévu par le règlement n° 2902/77;

11 qu'il en déduit que l'obligation contractée à son égard par l'Azienda resterait entière;

12 attendu qu'en présence de cette contestation, le pretore estime que la solution du litige dont il se trouve saisi est fonction de l'interprétation de certaines dispositions du droit communautaire;

13 qu'à son avis, il s'agit, en effet, d'établir si la limitation aux seuls «exploitants à titre principal», au sens de l'article 12, alinéa 1, de la loi du 9 mai 1975, n° 153, des avantages consentis à tous les opérateurs agricoles par le règlement n° 2902/77 est éventuellement contraire à l'esprit et à la lettre des dispositions communautaires relatives au régime spécial d'importation en question;

14 que c'est en vue d'éclairer ce doute que le pretore a adressé à la Cour deux questions libellées comme suit:

1) Dans le cadre du régime spécial d'importation de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, prévu par l'article 13 du règlement n° 805/68 et réglé en dernier lieu par les règlements n^{os} 585/77 et 2902/77, les autorités nationales peuvent-elles compléter et parfaire à discrétion les conditions d'admission, en particulier en réservant la délivrance des certificats d'importation à des catégories déterminées de personnes désignées unilatéralement parmi les producteurs agricoles, ou les dispositions communautaires précitées reconnaissent-elles à toute personne physique ou morale, possédant une ou plusieurs entreprises agricoles, spécialement à celles qui se consacrent à l'élevage, le droit de présenter en tout état de cause une demande de certificat d'importation, sans qu'aucun pouvoir discrétionnaire ne puisse y être opposé par les autorités nationales des États membres?

2) Dans l'hypothèse où il serait permis aux États membres d'introduire d'autres conditions d'admission plus restrictives dans le cadre de la catégorie des producteurs agricoles, la désignation des bénéficiaires par les autorités nationales peut-elle se faire par référence aux conditions imposées par ces mêmes autorités dans le cadre de la mise en œuvre des directives communautaires en matière de modernisation des structures agricoles (directives 72/159, 72/160 et 72/161), c'est-à-dire eu égard à un type d'intervention publique entièrement autonome et indépendant, tant en ce qui concerne les instruments que les finalités, de ceux qui ont trait à la commercialisation des divers produits agricoles, conditions qui, de toute manière, sont dépourvues de toute référence à l'exercice effectif de l'activité d'élevage et susceptibles d'exclure sans justification de très nombreuses entreprises d'élevage, parmi lesquelles celles ayant adopté la forme d'une société commerciale?

15 Attendu qu'aux termes du premier paragraphe de l'article 13 du règlement n° 805/68, tel que celui-ci a été modifié par le règlement n° 425/77, le prélèvement applicable à l'importation de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement peut être suspendu totalement ou partiellement, dans les conditions prévues au même article, compte tenu de la situation d'approvisionnement du marché et de l'évolution prévisible des prix;

16 que, selon le paragraphe 2 du même article, le Conseil établit chaque année un bilan estimatif des jeunes bovins mâles pouvant être importés sous le régime de faveur prévu par le paragraphe 1;

17 qu'enfin, le paragraphe 4 du même article prévoit que les modalités d'application du régime en question sont déterminées selon la procédure prévue à l'article 27 du même règlement, c'est-à-dire par la Commission, statuant selon la procédure dite du «comité de gestion»;

18 que, pour la période en considération, les modalités du régime de faveur en question ont été précisées par le règlement n° 2902/77 de la Commission, sous forme d'une réduction du prélèvement de 50 %;

19 que, selon le 5e considérant du préambule de ce règlement, la réduction du prélèvement était notamment destinée «à contribuer à l'amélioration des structures d'élevage et de la production de viande bovine en Italie»;

20 qu'il est encore précisé au même considérant que cet objectif peut être atteint «en réservant en priorité aux producteurs agricoles ou à leurs organisations professionnelles» la délivrance des certificats donnant droit à ce régime d'importation particulier;

21 qu'aux termes de l'article 1, paragraphe 1, du règlement en question, le contingent d'importation a été fixé à un maximum de 50 000 jeunes bovins mâles, dont au moins 45 000 devaient être importés et engraissés en Italie;

22 qu'au paragraphe 5 du même article, il est précisé qu'à l'intérieur de la quantité réservée à l'Italie, les certificats d'importation peuvent être délivrés directement aux producteurs agricoles ou à leurs organisations professionnelles jusqu'à concurrence de 30 000 têtes et qu'à cette fin, «cet État membre spécifie les catégories des demandeurs»;

23 qu'il ressort de l'ensemble de ces textes que le régime d'importation à prélèvement réduit était destiné prioritairement, pendant la période considérée, à permettre à l'Italie d'améliorer les structures de l'élevage et de la production de viande bovine et qu'à cet effet, cet État membre était expressément habilité à spécifier les catégories de producteurs appelés à bénéficier de cette mesure;

24 qu'il apparaît dès lors que les autorités italiennes étaient habilitées à réserver l'avantage de ce contingent d'importation aux exploitations agricoles dont elles entendent favoriser le développement aux termes de la loi du 9 mai 1975, ayant pour objet de mettre en œuvre, en Italie, les objectifs déterminés par les directives communautaires du 17 avril 1972 concernant la réforme des structures agricoles;

25 qu'il convient de se référer, plus particulièrement, aux dispositions des articles 1, 2 et 3 de la directive 72/159, dont il résulte que les États membres se sont engagés à instituer un régime sélectif d'encouragement des exploitations agricoles en donnant priorité, précisément, à celles dont le chef d'exploitation exerce l'activité agricole à titre principal;

26 que cet engagement a été répercuté dans les articles 11 et 12 de la loi italienne du 9 mai 1975, n° 153, auxquels il est fait référence dans la circulaire du 28 février 1978;

27 qu'il y a donc lieu de répondre aux questions posées qu'en vertu du règlement n° 2902/77 de la Commission, du 22 décembre 1977, les États membres concernés et, plus particulièrement, la République italienne étaient habilités à spécifier, parmi les producteurs agricoles, les catégories de bénéficiaires de l'avantage du contingent d'importation de jeunes bovins mâles en suspension partielle ou totale du prélèvement, dans le cadre d'une politique visant à l'amélioration des structures d'élevage et de la production de viande bovine et que le fait de réserver cet avantage à des exploitants exerçant l'activité agricole à titre principal est conforme aux engagements résultant pour les États membres de la directive du Conseil 72/159, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles;

Quant aux dépens

28 Attendu que les frais exposés par le gouvernement de la République italienne et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

29 que la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le pretore de Cecina, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le pretore de Cecina par ordonnance du 13 mai 1978, dit pour droit:

En vertu du règlement n° 2902/77 de la Commission, du 22 décembre 1977, relatif à la fixation de la quantité de jeunes bovins mâles pouvant être importés à des conditions spéciales pour le premier trimestre 1978, les États membres concernés et, plus particulièrement, la République italienne étaient habilités à spécifier, parmi les producteurs agricoles, les catégories de bénéficiaires de l'avantage du contingent d'importation de jeunes bovins mâles en suspension partielle ou totale du prélèvement, dans le cadre d'une politique visant à l'amélioration des structures d'élevage et de la production de viande bovine.

Le fait de réserver cet avantage à des exploitants exerçant l'activité agricole à titre principal est conforme aux engagements résultant, pour les États membres, de la directive 72/159 du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 1er février 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Pour le président

J. Mertens de Wilmars

Président de chambre