CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN
présentées le 15 octobre 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le Tribunale amministrativo regionale per il Veneto a posé à la Cour un certain nombre de questions relatives à l'interprétation de certaines dispositions ayant trait au régime d'aides communautaires destinées à encourager l'extensification de la production de produits excédentaires. Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant M. Antonio Lante et la Regione Veneto, portant sur la question de savoir si M. Lante peut bénéficier du régime d'aides précité.

Nous indiquerons, tout d'abord, ci-après les dispositions communautaires pertinentes et la façon dont elles ont été mises à exécution en Italie. Après avoir brièvement décrit le litige au principal, nous examinerons ensuite les questions préjudicielles.

Le cadre juridique

2. Par le règlement (CEE) n° 1760/87 du Conseil, du 15 juin 1987 [1], le *Conseil* a imposé aux États membres l'obligation d'introduire un régime d'aides aux fins d'encourager (entre autres) l'extensification de la production dans certains secteurs présentant un excédent, notamment le secteur de la viande bovine. A cette fin, les articles 1er bis et 1er ter ont été insérés dans le règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil, du 12 mars 1985 [2]. Par le règlement (CEE) n° 1094/88 du 25 avril 1988 [3], le Conseil a réaménagé le régime d'aides institué par le règlement (CEE) n° 1760/87 sans y apporter de modifications essentielles (voir le onzième considérant du règlement n° 1094/88). En vertu du règlement (CEE) n° 1094/88, les dispositions relatives à l'extensification de la production ont été regroupées dans un nouvel article *1er ter* du règlement n° 797/85, qui constitue l'unique article du titre II « Extensification de la production » [4].

En vertu de l'article 1er ter, *paragraphe 1,* du règlement (CEE) n° 797/85, les États membres instaurent un régime d'aides destiné à l'extensification de la production pour les produits excédentaires, c'est-à-dire les produits pour lesquels il n'y a pas, d'une façon systématique au niveau communautaire, des débouchés normaux non subventionnés.

L'article 1er ter, *paragraphe 2,* du règlement n° 797/85 décrit ce qui est considéré comme extensification: « la réduction d'au

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Règlement modifiant les règlements (CEE) n° 797/85, (CEE) n° 270/79, (CEE) n° 1360/78 et (CEE) n° 355/77 en ce qui concerne les structures agricoles et l'adaptation de l'agriculture à la nouvelle situation des marchés et le maintien de l'espace rural (JO 1987, L 167, p. 1).

2 — Règlement concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (JO 1985, L 93, p. 1).

3 — Règlement modifiant les règlements nos 797/85 et 1760/87 en ce qui concerne le retrait des terres arables ainsi que l'extensification et la reconversion de la production (JO 1988, L 106, p. 28).

4 — Par le règlement (CEE) n° 2328/91 du 15 juillet 1991 (JO L 218, p. 1), le Conseil a établi une version codifiée du règlement n° 797/85. A l'époque des faits du litige au principal, le règlement n° 2328/91 n'était toutefois pas encore d'application.

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 ».

En vertu de l'article 1er ter, *paragraphe 3*, du règlement n° 797/85, 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) le montant de l'aide en fonction de l'engagement souscrit par le bénéficiaire et en fonction des pertes de revenus ainsi que la forme de son paiement;

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. »

L'article 1er ter, *paragraphe 6*, du règlement (CEE) n° 797/85 donne enfin compétence à la Commission pour déterminer les modalités d'application.

3. En se fondant sur cette dernière disposition, par le règlement (CEE) n° 4115/88 du 21 décembre 1988 [5], la *Commission* a déterminé les modalités d'application du régime d'aides à l'extensification de la production.

L'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4115/88 prévoit que les produits énumérés à l'annexe I entrent en ligne de compte pour l'aide à l'extensification de la production. L'annexe I mentionne entre autres la viande bovine.

Selon l'*article 4, paragraphe 1*, du règlement (CEE) n° 4115/88, les États membres peuvent prévoir les deux méthodes suivantes de réduction de la production: une « méthode quantitative » ou une « méthode techniques de production ».

L'*article 7* du règlement (CEE) n° 4115/88 dispose que 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 doivent s'assurer de l'abattage du nombre d'animaux concernés ou de leur exportation définitive vers un pays tiers. Ils doivent également veiller à ce que le troupeau restant ne fasse pas l'objet d'une intensification de sa production.

L'*article 10, paragraphe 3*, du règlement (CEE) n° 4115/88 prévoit enfin que, dans

5 — JO 1988, L 361, p. 13.

le cas de l'extensification de l'élevage, le producteur s'engage à ce que:

« — les capacités de production, et notamment les bâtiments, les installations et les équipements fixes qui seraient rendus libres par l'extensification ne soient pas utilisés ni par l'exploitant ni par des tiers, pour l'accroissement de productions visées à l'annexe I ainsi que de productions porcines ou avicoles,

— les superficies fourragères restent affectées à l'alimentation des animaux de l'exploitation ».

4. En *Italie*, les dispositions précitées ont été mises en application par le décret ministériel n° 34 du 8 février 1990 [6]. Ce décret prévoit que tous les producteurs agricoles qui cultivent des produits énumérés à l'annexe I au règlement (CEE) n° 4115/88 entrent en ligne de compte pour les aides à l'extensification de la production. Il est, en outre, prévu que (entre autres) les régions sont chargées de l'application concrète de l'octroi des aides.

Dans la circulaire n° 24486, du 5 septembre 1990, adressée entre autres aux régions, le ministère italien de l'Agriculture a fourni un certain nombre de précisions relatives aux modalités d'application. Selon le ministère, les élevages zootechniques hors sol n'entrent pas en ligne de compte pour l'octroi des aides. En particulier, les producteurs qui s'adonnent à l'élevage de bétail à un niveau industriel ne pourraient pas être qualifiés d'exploitations agricoles au sens du règlement (CEE) n° 797/85. Seuls les éleveurs de bétail qui disposent de superficies fourragères suffisantes entreraient en ligne de compte pour les mesures d'aides et, en l'occurrence, selon la circulaire, le rapport entre le nombre de têtes de bétail et les superficies fourragères doit être fixé en tenant compte des données locales particulières.

Pour la Regione Veneto, les mesures d'application ont été fixées par décision de la Giunta n° 4258, du 19 juillet 1990.

Se conformant à la circulaire ministérielle précitée, la Giunta a décidé de refuser le régime d'aides aux élevages hors sol de même qu'aux exploitations dans lesquelles le bétail est élevé avec du fourrage dont moins d'un quart provient du fonds agricole.

Les questions préjudicielles et leurs réponses

5. M. Lante possède un élevage zootechnique intensif de bovins dans la province de Vérone. La Regione Veneto lui a refusé des aides pour l'extensification de sa production de viande bovine au motif que le bétail est élevé avec du fourrage dont moins d'un quart provient du fonds de son exploitation. M. Lante a introduit un recours contre ce refus devant le Tribunal amministrativo regionale per il Veneto. Estimant que sa décision dépendait de la manière dont il convenait d'interpréter les dispositions communautaires concernées, cette juridiction a déféré à la Cour les questions suivantes.

6 — GURI n° 48 du 27.2.1990.

« 1) L'article 1er ter, paragraphe 3, sous a), du règlement (CEE) n° 1094/88 doit-il être interprété en ce sens qu'il permet aux États membres — lorsqu'ils déterminent les conditions d'octroi de l'aide destinée à l'extensification de la production, selon les modalités propres à leur droit public interne — d'exclure certaines catégories d'entreprises, telles que, par exemple, les élevages zootechniques 'intensifs' (c'est-à-dire qui ne sont pas effectués en liaison avec un fonds agricole) du bénéfice de l'aide en question, en partant de l'idée que ce type d'aide est destiné exclusivement aux exploitations agricoles?

Cette interprétation est-elle admissible compte tenu des objectifs généraux de la politique des structures agricoles pousuivis par le règlement (CEE) n° 795/85 (tel que modifié et complété) ainsi que des buts actuels de la politique agricole commune tels qu'ils résultent de la réglementation communautaire, compte tenu également du fait qu'il n'est pas possible de dégager de l'ordre juridique communautaire une définition générale et uniforme de la notion d'exploitation agricole (arrêt de la Cour de justice du 28 février 1978 dans l'affaire 85/77) et considérant enfin que l'article 2 et l'annexe I du règlement (CEE) n° 4115/88 de la Commission établissent que l'aide dont il s'agit est accordée au produit 'viande bovine'?

2) En cas de réponse affirmative à la question qui précède, la Cour est également invitée à dire si l'article 10, paragraphe 3, deuxième tiret, du règlement (CEE) n° 4115/88, dans la mesure où il prévoit que les superficies fourragères restent affectées à l'alimentation des animaux de l'exploitation, peut être interprété en ce sens que les élevages dans lesquels le bétail est élevé au moyen d'unités fourragères dont moins d'un quart provient du fonds agricole ne peuvent pas bénéficier de l'aide à l'extensification de la production dont les modalités d'application ont été établies par ce même règlement (CEE) n° 4115/88. »

6. Par les questions préjudicielles, la juridiction de renvoi vise à s'entendre dire si les dispositions communautaires relatives à l'extensification de la production des produits excédentaires, et en particulier l'article 1er ter, paragraphe 3, sous a), du règlement (CEE) n° 797/85 et l'article 10, paragraphe 3, deuxième tiret, du règlement (CEE) n° 4115/88 permettent à un État membre de refuser l'octroi de l'aide à l'exploitant d'un élevage zootechnique de bœufs qui ou bien (première question) ne possède pas de fonds agricoles ou bien (seconde question) possède des fonds agricoles qui produisent moins d'un quart de l'alimentation des animaux. En substance, ces questions reviennent à savoir si les États membres peuvent faire dépendre l'octroi d'aides à un élevage zootechnique de bœufs de la condition selon laquelle le bénéficiaire doit produire lui-même une partie de l'alimentation des animaux.

7. Pour répondre à cette question, il convient, tout d'abord, de constater que, en vertu des dispositions combinées de l'article 1er ter, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 797/85 et de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4115/88 ainsi que de l'annexe I à ce dernier règlement, les États membres sont obligés d'instaurer un régime d'aide à l'extensification de la

production de viande bovine. Ainsi que cela ressort de l'article 1er ter, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 797/85, une certaine marge d'appréciation est toutefois laissée aux États membres: en effet, ceux-ci doivent eux-mêmes fixer un certain nombre d'éléments, au nombre desquels figurent: « a) les conditions d'octroi de l'aide et notamment les modalités de réduction de la production pour les différents produits ».

Nous examinerons ci-après quelle est l'étendue de cette habilitation donnée aux États membres, et plus particulièrement la question de savoir si elle inclut la possibilité, pour un État membre, d'exclure du champ d'application du régime les éleveurs de bœufs qui n'ont pas une production fourragère propre. Avant de procéder à cet examen, nous voudrions indiquer que les règlements concernés ne comportent aucune disposition *explicite* à ce sujet. Certes, certaines dispositions ont clairement été écrites en ayant uniquement à l'esprit les exploitations agricoles liées à un fonds[7]. Toutefois, les règlements s'articulent autour de la réduction de la production des produits excédentaires auxquels le régime s'applique, au nombre desquels figure la viande bovine[8]. A cette fin, aucune distinction n'est opérée entre la production des élevages zootechniques liés à des fonds agricoles et celle des élevages zootechniques hors sol. Il résulte d'ailleurs de la réponse apportée par la Commission à la question qui lui a été posée par la Cour que les onze autres États membres n'ont pas opéré cette distinction. Les dispositions des règlements concernés n'apportent dès lors pas de réponse explicite en ce qui concerne l'applicabilité du régime des aides aux élevages zootechniques hors sol.

8. Dès lors que les règlements concernés ne comportent aucune réponse explicite, il convient d'examiner si, dans ces règlements, des indications peuvent être trouvées qui répondent de manière implicite à la question de l'étendue de la compétence d'application conférée aux États membres. Une première indication à ce sujet peut être trouvée dans la partie de phrase de l'article 1er ter, paragraphe 3, lui-même, citée ci-dessus: comme exemple des conditions qui doivent être déterminées par les États membres, cette disposition mentionne « les modalités de réduction de la production pour les différents produits ». La phrase suivante ajoute qu'en ce qui concerne la viande bovine la réduction de la production visée peut être recherchée en réduisant le nombre d'unités de bétail d'au moins 20 %.

Nous trouvons une autre indication dans le règlement d'application n° 4115/88. Aux termes du troisième considérant, in fine, « il appartient aux États membres de déterminer la ou les méthodes appropriées aux conditions locales de production » aux fins de réaliser une réduction de la production.

Il ressort de ces indications que la compétence des États membres apparaît comme limitée et orientée d'un point de vue tech-

7 — Ainsi, l'article 1er ter, paragraphe 2, du règlement n° 797/85 définit l'« extensification » comme une réduction de la production « 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 ». La même réflexion peut être formulée en ce qui concerne l'article 10, paragraphe 3, du règlement d'application (CEE) n° 4115/88, qui dispose que, dans le cas de l'extensification de l'élevage, le producteur s'engage à ce que « les superficies fourragères restent affectées à l'alimentation des animaux de l'exploitation ».

8 — Voir l'article 1er ter, paragraphes 2 et 3, sous a), du règlement n° 797/85 et les articles 2, 3, 4 et 7 du règlement n° 4115/88 ainsi que l'annexe I à ce règlement.

nique. Elle concerne l'application pratique du régime d'aides, adaptée à la situation locale, et plus particulièrement la manière concrète dont la production doit être limitée. Nous n'apercevons pas, dans le cadre de cette compétence, une habilitation leur permettant de réduire le cercle des bénéficiaires des aides, en particulier en excluant les éleveurs de bovins qui ne disposent pas d'une production propre de fourrage.

9. Le fait que les États membres ne possèdent pas la compétence de principe pour limiter le cercle des bénéficiaires est, par ailleurs, confirmé par l'article 4, paragraphe 3, du même règlement d'application, dans lequel il est mentionné que sur demande justifiée, la Commission peut autoriser les États membres « à déterminer, dans des zones où les productions ou les systèmes de production sont déjà extensifs des conditions spécifiques pour l'octroi de l'aide ». Cette disposition donne aux États membres une compétence spécifique de réglementation, moyennant habilitation de la Commission, pour le cas où l'extensification a déjà été réalisée dans certaines zones. A notre sens, il ressort à nouveau de cette disposition que, hors ce cas particulier et encore, en l'occurrence, moyennant habilitation de la Commission, les États membres n'ont pas le pouvoir de limiter la portée de l'octroi de l'aide en imposant des conditions spécifiques ou de modifier autrement cette portée.

10. Nous déduisons des considérations qui précèdent que la compétence conférée aux États membres à l'article 1er ter, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 797/85 n'autorise pas un État membre à lier l'octroi des aides à l'extensification à la condition selon laquelle l'élevage de bovins bénéficiaire doit produire lui-même une partie de l'alimentation des animaux [9].

Conclusion

11. En conséquence, nous suggérons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles de la manière suivante:

« L'article 1er ter du règlement (CEE) n° 797/85, dans sa version modifiée par le règlement (CEE) n° 1094/88, n'autorise pas les États membres à faire dépendre les aides à l'extensification de la production de la viande bovine de la condition selon laquelle le bénéficiaire doit lui-même produire une partie de l'alimentation des animaux. »

9 — Nous n'estimons pas utile d'évoquer davantage les arguments formulés par le gouvernement italien, relatifs à l'opportunité de mieux adapter le régime communautaire de l'extensification à la situation des élevages zootechniques hors sol. Il s'agit en l'occurrence d'arguments qui doivent être présentés au législateur communautaire et non à la Cour dans le cadre d'une procédure judiciaire.