# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 29 mai 1997 *

1. Le Consiglio di Stato vous invite à interpréter la directive 72/159/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles [1], et le règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil, du 12 mars 1985, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture [2].

Il vous est demandé, en substance, de dire, une nouvelle fois [3], si ces textes autorisent les États membres à appliquer un traitement différencié entre « exploitants agricoles à titre principal » en raison de leur forme juridique.

## Le cadre factuel et procédural

2. Par décision du 3 juin 1991, la commission provinciale chargée de la tenue du registre professionnel des exploitants agricoles à titre principal, siégeant à Vercelli, a rejeté la demande d'inscription de la Saiagricola SpA (ci-après la « Saiagricola »), au motif que, aux termes de la loi régionale du Piémont *n° 18, du 23 août 1982* [4], *seules les personnes physiques* sont autorisées à obtenir leur inscription à ce registre [5].

3. Cette décision a été annulée par le Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, par jugements des 6 mai et 3 juin 1993, au motif que la loi n° 18/82 contrevenait aux dispositions de la directive 72/159 qui interdit d'accorder la qualité d'« exploitant agricole à titre principal » aux seules personnes physiques.

4. Saisi du litige, à la suite de l'appel interjeté par la région du Piémont, le Consiglio di Stato a sursis à statuer et, sur le fondement de l'article 177 du traité CE, vous demande:

« ... si, sur la base de la directive 72/159/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, et du règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil,

* Langue originale: le français.

1 — JO L 96, p. 1.

2 — JO L 93, p. 1.

3 — Arrêts du 18 décembre 1986, Villa Banfi (312/85, Rec. p. 4039), et du 15 octobre 1992, Tenuta il Bosco (C-162/91, Rec. p. I-5279).

4 — « Modifications et compléments aux lois régionales n° 27 du 12 mai 1975 et n° 44 du 16 mai 1980, relatives à l'institution du registre professionnel des exploitants agricoles » (*Journal officiel de la région du Piémont* n° 35 du 1er septembre 1982, ci-après la « loi n° 18/82 » ou encore la « loi litigieuse »).

5 — Nous y reviendrons plus précisément lors de l'examen du cadre juridique national, points 14 et suiv. des présentes conclusions.

du 12 mars 1985, et eu égard à l'objectif poursuivi, consistant dans le développement d'une politique agricole commune dans le cadre d'un système de non-discrimination entre exploitants, le législateur national ou régional conserve la latitude d'appliquer un traitement différencié aux exploitants individuels, même s'il s'agit exclusivement de prévoir un régime d'identification spécial résultant de la création d'un registre spécifique prévu pour eux seuls » [6].

## Le cadre juridique

### *Le cadre juridique communautaire*

5. *La directive 72/159* vise à « créer les conditions structurelles permettant une amélioration sensible du revenu ainsi que des conditions de travail et de production en agriculture » [7] et, pour ce faire, instaure un régime d'encouragement et d'aide aux « exploitations agricoles en mesure de se développer ».

6. Son article 2 prévoit que les « exploitations agricoles en mesure de se développer » sont celles dont l'exploitant exerce l'activité agricole à titre principal, possède une capacité professionnelle suffisante, s'engage à tenir une comptabilité et établit un plan de développement de l'entreprise, conformément aux conditions posées par la directive. En outre, cet article précise que le revenu du travail de l'exploitation doit être inférieur à celui dont bénéficient les activités non agricoles de la région. Il ne donne cependant aucune précision sur la forme juridique que doivent emprunter de telles exploitations.

7. Son article 3 énonce qu'il appartient aux États membres de définir la notion d'« exploitant agricole à titre principal », en respectant certaines conditions minimales lorsqu'il s'agit d'une personne physique. Ces conditions doivent assurer que l'exploitant retire au moins 50 % de son revenu de l'exploitation agricole et y consacre plus de la moitié de son temps de travail, les États membres étant libres d'imposer sur ces deux points des conditions plus strictes. C'est en tenant compte notamment de ces critères que les États membres définissent cette notion dans le cas d'une personne morale [8].

8. *Le règlement n° 797/85* fixe les règles communautaires de base en matière de politique des structures de l'agriculture. Ce règlement, qui tend à l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture communautaire, institue, à cet effet, une action commune et prévoit la participation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole pour les mesures liées aux investisse-

6 — Pages 6 et 7 de la traduction en français de l'ordonnance de renvoi.

7 — Article 1er, paragraphe 1.

8 — Paragraphe 1.

ments dans les exploitations agricoles, sans toutefois préciser la forme juridique de ces dernières [9].

9. Son article 2 définit exhaustivement les critères auxquels doivent répondre les exploitations agricoles pour bénéficier du régime d'aides aux investissements, prévu par le titre I dudit règlement, et impose aux États membres de définir la notion d'« exploitant agricole à titre principal » en respectant certaines conditions minimales.

10. Le paragraphe 5 de ce même article, qui reproduit en termes pratiquement identiques le texte de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 72/159, précise ainsi que:

« Les États membres définissent la notion d'exploitant à titre principal aux fins du présent règlement.

Pour les personnes physiques, cette définition comprend au moins la condition que la part du revenu provenant de l'exploitation agricole soit égale ou supérieure à 50 % du revenu global de l'exploitant et que le temps de travail consacré aux activités extérieures à l'exploitation soit inférieur à la moitié du temps de travail total de l'exploitant.

Pour les personnes autres que les personnes physiques, les États membres définissent ladite notion en tenant compte des critères indiqués au deuxième alinéa. »

11. Afin de clarifier et de rationaliser les dispositions du règlement n° 797/85, le législateur communautaire a procédé à sa codification par le règlement (CEE) n° 2328/91 [10], dont l'article 5, paragraphe 5, reprend en termes pratiquement analogues l'article 2, paragraphe 5, précité. Le règlement n° 2328/91, entré en vigueur le 9 août 1991 [11], a abrogé le règlement n° 797/85 [12], auquel il se substitue.

*Le cadre juridique national*

12. Dans l'ordre juridique italien, la notion d'« exploitant agricole à titre principal » a tout d'abord été définie par la loi du 9 mai 1975 [13]. Aux termes de ses articles 12 et 13, seules les personnes physiques, les coopératives agricoles constituées conformément aux dispositions en matière de coopération et les associations d'exploitants agricoles peuvent bénéficier des mesures prévues par la directive 72/159. Ce n'est qu'après

9 — Article 1er.

10 — Règlement du Conseil du 15 juillet 1991 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (JO L 218, p. 1) (premier considérant).

11 — Soit postérieurement aux faits dont le juge a quo est saisi.

12 — Article 40, paragraphe 1, du règlement n° 2328/91.

13 — Loi n° 153 portant mise en œuvre des directives du Conseil des Communautés européennes pour la réforme de l'agriculture (*GURI* n° 137 du 26 mai 1975, p. 3298, ci-après la « loi de 1975 »).

l'entrée en vigueur du règlement n° 797/85 que la loi de 1975 a été complétée — et en partie modifiée — par un arrêté du ministre de l'Agriculture et des Forêts du 12 septembre 1985 [14], qui inclut les sociétés de personnes au nombre des bénéficiaires potentiels des mesures prévues par le règlement n° 797/85 [15].

13. Les régions italiennes, dans le domaine du pouvoir législatif concurrent qui leur est conféré en matière d'agriculture, ont approuvé, dans le cadre des principes établis par les lois nationales, des règles détaillées pour la mise en œuvre de la réglementation communautaire.

14. Ainsi, l'article 1er de la loi n° 18/82 dispose que:

« Dans chaque service régional décentralisé pour l'agriculture de chaque province de la région est institué un registre professionnel des exploitants agricoles à titre principal.

Les exploitants agricoles à titre principal visés par la loi n° 153 du 9 mai 1975, la loi n° 352 du 10 mai 1976 et la loi régionale d'application n° 15 du 22 février 1977, ainsi que leurs modifications et compléments ultérieurs, peuvent s'inscrire au registre... »

15. Les articles suivants de la loi n° 18/82 fixent les conditions que les exploitants doivent remplir pour se voir reconnaître le statut d'« exploitant agricole à titre principal ».

16. Le conseil régional de la région du Piémont, par décision n° 443-6462, du 28 juillet 1983 [16], a mis en œuvre les prescriptions de la loi n° 18/82 relatives à la création du registre professionnel des exploitants agricoles à titre principal (ci-après le « registre »). Seules les personnes physiques, les coopératives agricoles constituées conformément aux dispositions en matière de coopération et les associations d'exploitants agricoles peuvent demander leur inscription à ce registre [17].

17. Cette inscription entraîne, pour les personnes qui en bénéficient, des avantages certains puisqu'elle emporte d'office reconnaissance, par le service régional compétent, de la qualité d'« exploitant agricole à titre prin-

14 — Dispositions relatives aux critères et modalités d'ordre général pour l'application du règlement n° 797/85 (*GURI* n° 223 du 21 septembre 1985), modifiées le 26 septembre 1985 (*GURI* n° 231 du 1er octobre 1985) et le 26 mars 1986 (*GURI* n° 80 du 7 avril 1986).

15 — Article 2 de cet arrêté. Il convient de noter que cette modification a été opérée par le législateur italien antérieurement à l'arrêt Villa Banfi, précité.

16 — *Journal officiel de la région du Piémont* n° 35 du 31 août 1983.

17 — Articles 2 et 3 de la décision n° 443-6462, précitée.

cipal » qui ouvre droit aux aides agricoles prévues par la directive 72/159 [18]. En revanche, pour les non-inscrits, cette qualité d'« exploitant agricole à titre principal » n'est accordée, à la demande des intéressés, qu'à l'issue d'une enquête, effectuée au cas par cas, visant à « l'acquisition des mêmes données et informations fondamentales que celles prévues par le règlement relatif à l'inscription au registre... » [19].

18. C'est cette différence de traitement entre les deux catégories d'agriculteurs à titre principal qui est à l'origine du litige né entre la Saiagricola et la commission provinciale.

**Réponse à la question préjudicielle**

19. Votre Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la question de savoir si la législation communautaire permet aux États membres, auxquels il appartient de préciser le contenu de la notion d'« exploitant agricole à titre principal », d'en limiter le champ d'application aux seules personnes physiques.

20. Dans un arrêt Villa Banfi, précité [20], vous avez jugé que:

« ... la directive [72/159] non seulement n'exclut pas les personnes morales, mais les inclut expressément dans son champ d'application dès lors qu'elles remplissent les conditions de l'article 2 et répondent à la définition de l'exploitant à titre principal donnée en application de l'article 3, paragraphe 1. Ces conditions étant indépendantes de la forme juridique dans laquelle est constituée une personne morale, il faut en déduire que les États membres ne sont pas autorisés à refuser le bénéfice du régime de la directive à des personnes morales pour le seul motif qu'elles revêtent une forme juridique déterminée. Une telle différence de traitement serait d'ailleurs contraire au principe de non-discrimination inscrit à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE que les États membres doivent respecter dans la mise en œuvre de la politique agricole commune. »

21. De même, dans l'arrêt Tenuta il Bosco, précité, vous avez confirmé que:

« A l'instar de la directive 72/159, précitée, non seulement le règlement [n° 797/85] n'exclut pas les personnes morales, mais *il les inclut expressément dans son champ d'application*, dès lors qu'elles remplissent les conditions posées par son article 2. Ces conditions étant indépendantes de la forme juridique dans laquelle est constituée une

18 — Décision n° 445-6597 du conseil régional de la région du Piémont du 3 août 1983 (*Journal officiel de la région du Piémont* n° 35 du 31 août 1983).

19 — Ibidem.

20 — Point 10.

personne morale, les États membres ne sont pas autorisés à refuser le bénéfice du régime du règlement à des personnes morales pour le seul motif qu'elles revêtent une forme juridique déterminée.

Ainsi que la Cour l'a relevé (arrêt Villa Banfi, précité, point 10), une telle différence de traitement serait d'ailleurs contraire au principe de non-discrimination inscrit à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE que les États membres doivent respecter dans la mise en œuvre de la politique agricole commune » [21].

22. Conformément aux observations de la demanderesse au principal, de la Commission et du gouvernement italien, nous estimons que la réponse à la question posée par le Consiglio di Stato doit être négative pour deux raisons essentielles.

23. L'exclusion de l'inscription au registre de certaines personnes morales opérée par la loi litigieuse est, d'une part, *incompatible* tant avec la lettre qu'avec la finalité des textes communautaires susmentionnés et, d'autre part, *contraire* au principe de non-discrimination consacré par l'article 40, paragraphe 3, du traité auquel sont soumis les États membres pour mettre en œuvre la politique agricole commune.

*Incompatibilité du refus d'inscription avec le droit communautaire*

24. Certes, la législation régionale du Piémont n'exclut pas les personnes morales du champ d'application de la directive 72/159 et du règlement n° 797/85, mais elle ne permet pas à certaines d'entre elles d'obtenir leur inscription sur le registre.

25. Le registre institué par la loi litigieuse — sans que les textes communautaires ne l'imposent — est destiné à déterminer les bénéficiaires du régime d'aides instauré par la directive 72/159. C'est précisément parce que le législateur national, lorsqu'il a défini, dans la loi de 1975, la notion d'« exploitant agricole à titre principal » — tâche confiée, aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 72/159, aux États membres dans le respect des conditions fixées au niveau communautaire [22] —, a limité le champ d'application de la définition à certaines personnes morales que l'inscription au registre a été exclue par la loi n° 18/82 pour celles-ci.

21 — Point 15, souligné par nous, et point 16.

22 — Voir arrêts du 28 février 1978, Azienda avicola Sant'Anna (85/77, Rec. p. 527); du 13 juin 1978, Denkavit Futtermittel (139/77, Rec. p. 1317), et du 1er février 1979, Bardi (121/78, Rec. p. 221).

26. Or, il résulte tant de la finalité [23] que de la lettre [24] de la législation communautaire que la forme juridique de l'exploitant agricole ne détermine pas l'octroi du statut d'« exploitant agricole à titre principal ». En revanche, le législateur communautaire attache une tout autre importance aux conditions précises qu'il a fixées. C'est ainsi que les articles 2, paragraphe 5, du règlement n° 797/85 et 3, paragraphe 1, de la directive 72/159 prévoient — rappelons-le — que la définition de l'« exploitant agricole à titre principal » établie, aux fins desdits textes, par les États membres doit comprendre « au moins la condition que la part du revenu provenant de l'exploitation agricole soit égale ou supérieure à 50 % du revenu global de l'exploitant et que le temps de travail consacré aux activités extérieures à l'exploitation soit inférieur à la moitié du temps de travail total de l'exploitant ». En précisant, aux mêmes articles, que les États membres doivent tenir compte de ces critères pour définir la notion d'« exploitant agricole à titre principal », en présence de personnes morales, le législateur a clairement indiqué que ces dernières entrent dans le champ d'application du régime d'aides agricoles ainsi instauré dès lors qu'elles remplissent les conditions requises. Vous avez suivi cette analyse dans vos arrêts Villa Banfi et Tenuta il Bosco, précités, en jugeant que les États membres n'ont aucune latitude pour refuser à certaines catégories de personnes morales les avantages prévus par la directive 72/159 — et, par la suite, par le règlement n° 797/85 — au seul motif de leur forme juridique.

27. Pour les motifs sus-indiqués, il nous semble que l'exclusion de l'inscription au registre au seul motif de la forme juridique du demandeur est incompatible avec la législation communautaire.

*Violation du principe d'égalité de traitement*

28. L'exclusion de l'inscription au registre place les personnes morales dans une situation moins favorable que celle qui est réservée aux personnes physiques qui, elles, bénéficient de cette inscription. En effet, nous l'avons vu [25], la production du certificat attestant cette inscription suffit pour faire la preuve de la qualité d'exploitant agricole à titre principal requise pour l'octroi d'une aide cofinancée par la Communauté, alors que la preuve de cette qualité sera reconnue aux non-inscrits à l'issue d'une procédure plus longue et plus complexe. Or, aucune justification n'a été avancée à l'appui de cette inégalité de traitement [26].

29. Nous estimons donc que le principe d'égalité de traitement consacré par l'article 40, paragraphe 3, du traité [27] s'oppose à un texte national qui ne permet pas, à certaines personnes morales, d'obtenir

23 — Voir notamment les deuxième, troisième, quatrième et cinquième considérants de la directive 72/159 et les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième considérants du règlement n° 797/85.

24 — Voir l'article 2 de la directive 72/159 et l'article 2, paragraphes 1 à 4, du règlement n° 797/85.

25 — Voir points 16 et 17 des présentes conclusions.

26 — Page 4, paragraphe 3, de la traduction en français des observations du gouvernement italien.

27 — Arrêt Villa Banfi, précité, point 10, et arrêt Tenuta il Bosco, précité, point 16.

leur inscription à un registre du type de celui prévu par la législation régionale en cause, en raison de leur forme juridique.

30. En conséquence, il convient de répondre négativement à la question posée par la juridiction nationale.

## Conclusion

31. Au bénéfice des observations qui précèdent, nous vous proposons de répondre comme suit à la question déférée par le Consiglio di Stato:

« La directive 72/159/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles, et le règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil, du 12 mars 1985, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, doivent être interprétés en ce sens qu'ils n'autorisent pas un État membre à appliquer un traitement différencié aux exploitants agricoles à titre principal en rais on de leur forme juridique, y compris lorsqu'il s'agit exclusivement de prévoir un régime d'identification spécial résultant de la création d'un registre spécifique prévu pour les seules personnes physiques. »