CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 27 février 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, la Pretura circondariale di Perugia a saisi la Cour d'une demande de décision préjudicielle sur la validité d'une disposition de la réglementation relative à l'aide pour les graines de soja. La demanderesse au principal, Mignini SpA (ci-après « Mignini ») produit des aliments pour animaux, et elle utilise notamment, à cette fin, des graines de soja. La défenderesse est l'organisme italien d'intervention, l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (ci-après « AIMA »).

2. Le litige est dû au refus de l'AIMA de verser à Mignini une aide relative à un contrat de fourniture de graines de soja conclu entre Mignini et un producteur de graines de soja. L'AIMA a invoqué à l'appui de son refus le motif que les graines en question étaient stockées dans un entrepôt situé en dehors de l'enceinte de l'établissement de production de Mignini. Il est établi que les graines étaient effectivement stockées ainsi, et que cela constituait un manquement aux dispositions du règlement applicable. Cependant, Mignini estime que la disposition l'obligeant à entreposer les graines à l'intérieur de son établissement de production est invalide, au motif qu'elle est contraire au principe de l'égalité de traitement et au principe de proportionnalité.

La législation applicable

3. L'article 2 du règlement (CEE) n° 1491/85 du Conseil, du 23 mai 1985, prévoyant des mesures spéciales pour les graines de soja (JO L 151, p. 15), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2217/88 du Conseil, du 19 juillet 1988 (JO L 197, p. 11), dispose:

« 1. Lorsque le prix d'objectif valable pour une campagne est supérieur au prix du marché mondial des graines de soja déterminé conformément à l'article 3, une aide égale à la différence entre ces deux prix est accordée pour les graines de soja récoltées et transformées dans la Communauté.

2. L'aide est octroyée à tout transformateur de graines de soja ayant passé avec les producteurs de ces graines, individuels ou associés, un contrat prévoyant le paiement au producteur d'un prix au moins égal au prix minimal visé au paragraphe 3. Toutefois, jusqu'au 31 décembre 1992, dans les États membres où la commercialisation des graines de soja est soumise à une réglementation nationale assurant une organisation et un contrôle suffisants, l'aide peut être octroyée à un premier acheteur qui n'est pas le transformateur.

* Langue originale: l'anglais.

Au cas où le premier acheteur est le transformateur de la graine, l'aide est octroyée lorsque la preuve de la transformation a été apportée.

Dans les autres cas, l'aide est octroyée aux premiers acheteurs:

— remplissant certaines conditions à déterminer,

— agréés par l'État membre,

et

— ayant apporté la preuve de la vente ou de la livraison des graines de soja à un transformateur.

3. à 7. *(omissis)*

8. Les modalités d'application du présent article, notamment en ce qui concerne les dispositions-cadres auxquelles doivent se conformer les contrats visés au paragraphe 2, sont déterminées selon la procédure prévue à l'article 38 du règlement n° 136/66/CEE. »

4. L'article 3 du règlement (CEE) n° 2194/85 du Conseil, du 25 juillet 1985, arrêtant les règles générales relatives aux mesures spéciales pour les graines de soja (JO L 204, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1231/89 du Conseil, du 3 mai 1989 (JO L 128, p. 24), dispose:

« L'aide est payée au premier acheteur après vérification du fait que les graines de soja ont été:

a) dans le cas où le premier acheteur est le transformateur, transformées dans la Communauté pour la production d'huile ou en vue d'autres utilisations dans l'alimentation humaine ou animale

ou

b) dans le cas où le premier acheteur est différent du transformateur, vendues ou livrées à un transformateur dans la Communauté pour la production d'huile ou en vue d'autres utilisations dans l'alimentation humaine ou animale.

Toutefois, à la demande du premier acheteur, l'aide peut être avancée dès que les graines ont été identifiées, à condition que soit constituée une garantie d'un montant équivalant à celui de l'avance de l'aide. »

5. L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 2194/85, tel que modifié, dispose:

« Aux fins du présent règlement, on entend par 'identification' l'acte par lequel l'organisme compétent de l'État membre atteste, à la demande de l'intéressé, que, pour la quantité de graines de soja faisant l'objet de la demande, le montant de l'aide à octroyer est celui valable le jour du dépôt de la demande.

Toutefois, le montant de l'aide valable le jour du dépôt de la demande de la partie 'préfixation' du certificat visé à l'article 4 bis, ajusté conformément à l'article 4 quater, est appliqué, sur demande de l'intéressé, aux graines identifiées pendant la durée de validité de la partie 'préfixation' du certificat.

L'identification des graines a lieu à partir de leur entrée dans l'entreprise où elles sont destinées à être transformées et avant leur transformation. »

6. L'article 4 bis du règlement n° 2194/85, tel que modifié, dispose:

« Il est institué un certificat communautaire en deux parties, dont l'une est destinée à fournir la preuve que les graines récoltées dans la Communauté ont été identifiées et dont l'autre est destinée à attester, le cas échéant, que le montant de l'aide a été fixé à l'avance. Les deux parties du certificat sont délivrées par les États membres à tout intéressé répondant aux conditions prévues à l'article 2 qui en fait la demande. »

7. L'article 10 du règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja (JO L 245, p. 8) dispose:

« Le certificat en deux parties, visé à l'article 4 bis du règlement (CEE) n° 2194/85, comporte une partie 'fixation à l'avance de l'aide' désignée par A. P., et une partie 'identification des graines' désignée par I. D.

Il est établi en au moins deux exemplaires dont le premier est délivré au demandeur et le second conservé par l'organisme compétent. »

8. L'article 11 du règlement n° 2537/89 dispose:

« 1. La partie I. D. du certificat ne peut être demandée à l'organisme compétent visé à l'article 6 du règlement que pour un ou plusieurs lots. Elle ne peut en aucun cas être demandée pour un lot pour lequel cette partie de certificat a déjà été délivrée.

On entend par lot une quantité de graines couverte par une déclaration de livraison, numérotée par l'intéressé lors de l'entrée à l'entreprise, et pour laquelle une analyse est effectuée conformément aux dispositions de l'article 30.

2. La demande de la partie I. D. du certificat n'est recevable que si les graines sont entrées à l'entreprise au plus tard le jour de son dépôt.

Elle doit être accompagnée des déclarations de livraison correspondant aux quantités pour lesquelles l'identification est demandée. »

9. L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2537/89, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990 (JO L 18, p. 10), dispose:

« 1. Au sens du présent règlement, on entend par 'entreprise':

a) soit une huilerie qui comprend:

— tout local ou autre endroit se trouvant dans l'enceinte de l'établissement de production,

— toute installation d'entreposage en dehors de celle-ci se trouvant sur le territoire douanier de l'État membre où est situé l'établissement de production, présentant des garanties suffisantes aux fins du contrôle des produits entreposés, et agréée à l'avance par l'organisme chargé du contrôle;

b) soit un établissement de fabrication d'aliments destinés à l'alimentation humaine ou animale, et de nature à être utilisés en l'état par le consommateur final; cet établissement doit être équipé d'une installation d'entreposage, située dans son enceinte même, dont la capacité, déterminée par l'organisme chargé du contrôle, est adaptée aux exigences du présent règlement en ce qui concerne les dispositions relatives à l'identification des graines et au contrôle de leur présence et de leur utilisation par l'entreprise;

c) soit tout établissement, géré par un premier acheteur non transformateur, agréé au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2194/85, qui comprend les installations d'entreposage des graines présentant des garanties suffisantes aux fins du contrôle des produits entreposés, et agréées à l'avance par l'organisme chargé du contrôle. »

Les faits

10. Le 3 avril 1989, Mignini a conclu avec un producteur de graines de soja un contrat pour la fourniture de 3 770 kilos de graines de soja. La marchandise a été livrée le 19 octobre 1989 et stockée dans un entrepôt appartenant à Mignini, mais situé en dehors de l'enceinte de son établissement de production. Mignini a demandé à l'AIMA d'identifier les graines et de délivrer la partie I. D. du certificat prévu par les articles 10 et suivants du règlement n° 2537/89. L'AIMA a délivré le certificat le 12 février 1990, et Mignini a demandé le lendemain le paiement à l'avance de l'aide.

11. Par une lettre du 19 février 1990 à Mignini, l'AIMA a rejeté sa demande de paiement à l'avance de l'aide, au motif que les marchandises identifiées étaient stockées dans un entrepôt situé en dehors de l'enceinte de l'établissement de production de Mignini. Selon l'AIMA, cela était contraire à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2537/89 qui, rappelons-le, définit l'« entreprise » comme un « établissement de fabrication d'aliments destinés à l'alimentation humaine ou animale, et de nature à être utilisés en l'État par le consommateur final » et, tel que modifié par le règlement n° 150/90, exige que cet établissement soit équipé d'une installation

d'entreposage adéquate dans son enceinte même. En fait, il nous semble que, si cette disposition a bien la signification que lui attribue l'AIMA (et ce point n'est pas contesté), la partie I. D. du certificat n'aurait pas du tout dû être délivrée, puisque l'article 11, paragraphe 2, du même règlement dispose que « la demande de la partie I. D. du certificat n'est recevable que si les graines sont entrées à l'entreprise au plus tard le jour de son dépôt ».

12. En tout état de cause, il semble que tous les intéressés admettent qu'un transformateur de graines de soja (autre qu'un producteur d'huile) ne peut pas prétendre à une aide, en vertu de la législation applicable, tant que les marchandises en cause ne sont pas entrées dans l'enceinte de l'établissement où la transformation doit s'effectuer. Mignini soutient que cette condition est invalide au motif qu'elle est contraire au principe de l'égalité de traitement et au principe de proportionnalité.

13. Le 28 juin 1990, Mignini a engagé une procédure contre l'AIMA devant le Pretore di Perugia, concluant à ce qu'il juge (après avoir obtenu une décision préjudicielle de la Cour) que l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2537/89 de la Commission, tel que modifié, est invalide et ordonne à l'AIMA de verser à Mignini l'aide en cause.

14. Par ordonnance du 6 août 1990, le Pretore a sursis à statuer et a demandé à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel « sur la validité de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, tel que complété par le règlement (CEE) n° 150/90, du 19 janvier 1990 ».

15. Il convient de noter que la question posée se réfère spécifiquement au règlement n° 2537/89, tel que modifié par le règlement n° 150/90, bien que ce dernier règlement ne soit entré en vigueur que le 23 janvier 1990, et que les faits qui ont donné lieu à la demande de décision préjudicielle se soient produits en partie avant cette date. Il ressort des termes de l'ordonnance de renvoi, et les observations soumises à la Cour par Mignini le montrent clairement, que cette procédure a été introduite pour obtenir un arrêt de principe invalidant la législation modifiée.

Le principe de l'égalité de traitement

16. Mignini estime que la disposition contestée est contraire au principe de l'égalité de traitement énoncé à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, dans la mesure où elle impose aux entreprises qui transforment les graines de soja en aliments pour animaux ou en aliments destinés à la consommation humaine une exigence qui n'est pas imposée aux entreprises qui utilisent les graines de soja pour produire de l'huile. Selon Mignini, les différentes catégories d'entreprises se trouvent dans des situations comparables, et rien ne justifie objectivement qu'elles soient traitées différemment.

17. Nous ne pensons pas que cet argument puisse convaincre. Selon la jurisprudence de la Cour, le principe énoncé à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, qui constitue une expression spécifique du principe général d'égalité, interdit de traiter de façon différente les producteurs qui sont dans des situations comparables. Pour que le principe s'applique à des producteurs, il faut que leurs produits soient en concurrence

l'un avec l'autre: voir en particulier l'arrêt du 19 octobre 1977, Ruckdeschel, points 7 et 8 (117/76 et 16/77, Rec. p. 1753), et l'arrêt du 25 octobre 1978, Royal Scholten-Honig, points 27 à 32 et 59 à 62 (103/77 et 145/77, Rec. p. 2037). Le principe de base a été succinctement résumé par l'avocat général M. Capotorti dans ses conclusions dans l'affaire Ruckdeschel (p. 1783):

« En supposant que deux produits économiquement distincts se prêtent à un même emploi, le principe de l'égalité de traitement a pour conséquence que les producteurs respectifs ne doivent pas être soumis à une différence de régime de nature à fausser leur situation concurrentielle.

... en l'absence de raisons spéciales de nature à justifier une semblable différence de traitement, l'interdiction de discrimination établie par l'article 40 s'oppose à toute mesure ayant pour objet de privilégier une catégorie de producteurs par rapport à une autre catégorie d'entrepreneurs qui exercent une activité concurrentielle avec les premiers. »

18. Il est clair que, pour que le principe de non-discrimination soit applicable, il ne suffit pas que les matières premières — ici, des graines de soja — soient des produits identiques ou comparables. Il est nécessaire que les produits finis soient en concurrence. Mignini ne tente pas de montrer que l'huile produite à partir de graines de soja est en concurrence avec d'autres produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir de graines de soja. Du reste, il semble invraisemblable que de tels produits puissent en général être en concurrence. Il ne suffit pas que les produits soient dans une certaine mesure substituables pour que le principe de non-discrimination s'applique. Le principe aurait, sinon, un champ d'application immensément étendu.

19. La Commission ne prétend pas que les produits ne sont pas concurrents, mais s'attache au lieu de cela à montrer que les différents types de producteurs ne sont pas dans la même situation, dans la mesure où les mesures de surveillance exigées pour les producteurs d'huile sont moins strictes que pour les producteurs d'autres produits destinés à l'alimentation humaine ou animale. Il en est ainsi, selon la Commission, parce que les premiers sont beaucoup moins nombreux que les autres et parce qu'il est plus facile dans leur cas de contrôler la quantité de graines de soja utilisées pour produire une quantité donnée du produit fini, le rendement étant plus régulier.

20. Les allégations de la Commission ont été contestées, mais nous estimons qu'il n'est pas nécessaire que la Cour tranche cette question. La question ne se poserait que si l'on admettait que le principe de non-discrimination est susceptible de s'appliquer, c'est-à-dire que les produits sont en concurrence. Mais si l'on adopte le point de vue qu'ils ne le sont pas, il n'est nul besoin de donner une justification objective de la différence de traitement.

21. Selon les observations de la Commission, la juridiction de renvoi voit un autre manquement potentiel au principe de l'égalité de traitement dans le fait que les textes réglementant l'octroi d'aides aux graines de tournesol et de colza appliquent la définition large de l'« entreprise » à la fois aux producteurs d'huile et aux producteurs d'aliments pour animaux. Les entreprises produisant des aliments pour animaux à

partir de graines de tournesol ou de colza sont donc traitées plus favorablement que les entreprises produisant des aliments pour animaux à partir de graines de soja. Selon la Commission, cette différence de traitement est justifiée parce que le risque de fraude est beaucoup moins élevé dans le cas des graines de tournesol et de colza. La Commission voit deux raisons à cela: d'une part, les quantités de graines de tournesol et de colza utilisées dans la fabrication d'aliments pour animaux sont bien moindres et, d'autre part, les graines de tournesol et de colza sont importées en quantités bien moindres que les graines de soja, et les importations effectuées sont soumises à un système rigide de contrôle administratif comportant un régime de cautions. Interrogée par la Cour, dans une demande écrite, sur les raisons pour lesquelles un tel système n'avait pas été mis en place pour l'importation des graines de soja, la Commission a répondu que la charge administrative serait disproportionnée, compte tenu du volume important des importations de graines de soja.

22. Il nous semble que ni la juridiction nationale ni Mignini ne soutiennent que la législation est invalide du fait d'une différence de traitement entre les deux catégories de producteurs d'aliments pour animaux, c'est-à-dire ceux qui utilisent le soja et ceux qui utilisent les graines de tournesol ou de colza. La seule différence de traitement qu'elles considèrent comme un manquement au principe de l'égalité de traitement est celle qui existe entre les entreprises produisant des aliments pour animaux à partir de graines de soja et les entreprises produisant de l'huile à partir de graines de soja. Il est vrai que la juridiction nationale et Mignini évoquent la différence précitée entre les règles applicables aux graines de soja et les règles applicables aux graines de tournesol et de colza, mais elles le font dans le seul but de suggérer que la différence de traitement entre les producteurs d'huile et les producteurs d'aliments pour animaux ne peut pas être objectivement justifiée. Leur argument est que, s'il était nécessaire de traiter différemment les producteurs d'huile et les producteurs d'aliments pour animaux, la législation communautaire aurait prévu une différence de traitement similaire dans les textes réglementant l'octroi d'aides aux transformateurs de graines de tournesol et de colza.

23. Si elle faisait valoir que la différence de traitement entre les deux catégories de producteurs d'aliments pour animaux est un manquement au principe de l'égalité de traitement, Mignini se trouverait sur un terrain plus favorable que lorsqu'elle invoque une inégalité de traitement des producteurs d'aliments pour animaux et des producteurs d'huile. On peut présumer que les deux catégories de producteurs d'aliments pour animaux sont en concurrence l'une avec l'autre. En revanche, nous estimons, pour les raisons indiquées par la Commission, que nous avons résumées ci-dessus sous le point 21, que la différence de traitement pratiquée entre les producteurs d'aliments pour animaux qui utilisent les graines de soja et ceux qui utilisent les graines de tournesol ou de colza est objectivement justifiée. Il convient, en outre, de se garder de l'argument selon lequel, parce que les institutions ont opté pour un système particulier de contrôle des importations d'un produit agricole donné, qui permet d'appliquer des conditions moins strictes lors du paiement aux producteurs nationaux des aides à la production, elles sont tenues d'accorder le même traitement aux producteurs nationaux d'un autre produit qui n'est pas soumis au même système de contrôle des importations. Il faut accorder aux institutions une certaine

marge d'appréciation pour déterminer quel système de contrôle est le mieux adapté à chaque produit agricole, compte tenu des caractéristiques du marché en cause.

Le principe de proportionnalité

24. Mignini soutient que la condition selon laquelle les graines de soja doivent être entreposées à l'intérieur de l'établissement de production au moment de l'identification est contraire au principe de proportionnalité, parce qu'elle est inutile du point de vue de la surveillance et qu'elle impose une charge excessive aux entreprises concernées.

25. Selon Mignini, l'entreposage des produits à l'intérieur des établissements de production ne contribue pas à empêcher les fraudes. Puisque les processus de production sont standardisés et transparents, une surveillance adéquate peut s'exercer par le contrôle des documents comptables et de la comptabilité matières. La condition en question impose un sacrifice excessif à des transformateurs tels que Mignini parce qu'un producteur d'aliments pour animaux moderne et bien équipé pratique un système de gestion des stocks « just-in-time », dans lequel l'entreposage sur le lieu de production est réduit au minimum. Mignini fait valoir que la condition requise a pour résultat d'exclure les producteurs d'aliments pour animaux du système des aides pour les graines de soja, pour les raisons suivantes. Les contrats en vue de l'achat de graines de soja sont conclus à l'époque de l'ensemencement. Les producteurs d'aliments pour animaux ne sont en mesure d'acheter que la quantité qu'ils peuvent entreposer dans leur établissement de production. Cette quantité est très réduite par rapport à leurs besoins annuels.

26. Selon la Commission, la condition selon laquelle les graines de soja doivent se trouver à l'intérieur de l'établissement de production est principalement destinée à garantir que l'aide n'est octroyée que pour les graines cultivées dans la Communauté. Il ne peut être effectué de contrôle effectif qu'au stade où les graines qui vont être transformées sont identifiées. C'est pourquoi la condition selon laquelle les graines ne peuvent être identifiées que lorsqu'elles sont physiquement présentes sur les lieux où elles seront incorporées dans un produit destiné à l'alimentation humaine ou animale est nécessaire dans le but de prévenir la fraude. La Commission conteste l'assertion de Mignini selon laquelle une surveillance adéquate peut s'exercer sur la base des documents comptables et de la comptabilité matières. Une telle surveillance ne serait pas efficace parce qu'il est difficile de contrôler la proportion de graines de soja contenue dans des aliments pour animaux. Il existe donc un risque que des entreprises se livrent à des opérations de « carrousel » en demandant plusieurs fois une aide pour les mêmes quantités de graines de soja.

27. Nous ne pouvons accepter l'argument de Mignini selon lequel la disposition litigieuse a pour effet de l'exclure entièrement du régime d'aides. Certes, elle réduit la latitude laissée à une telle entreprise pour demander le paiement à l'avance de l'aide. Mais il ressort de la réglementation que des transformateurs tels que Mignini peuvent signer des contrats d'achat pour leurs besoins annuels en graines de soja pendant la saison d'ensemencement, prendre livraison des graines lorsqu'elles ont été récoltées, les entreposer où ils le souhaitent et demander le paiement de l'aide au fur et à mesure que les graines sont transférées

dans des entrepôts situés à l'intérieur de leur établissement de production.

28. Il est manifeste qu'ils se trouveraient dans une situation plus favorable s'ils pouvaient faire identifier les graines dans un entrepôt situé en dehors de leur établissement de production et demander beaucoup plus tôt le paiement à l'avance de l'aide. Ils auraient également ainsi l'avantage, comme le gouvernement italien le souligne dans ses observations, d'être à même de choisir le moment précis auquel les graines sont identifiées, et ils seraient évidemment libres de choisir un moment où l'aide est particulièrement élevée. La perte de cet avantage, dont les producteurs d'huile jouissent apparemment, est peut-être un problème sérieux, mais elle est loin de constituer une exclusion totale du régime d'aides.

29. En ce qui concerne le point de savoir si la condition imposée par la disposition litigieuse est disproportionnée par rapport au but de prévention de la fraude, il convient de rappeler par-dessus tout que les institutions sont tenues de s'assurer, en observant la plus grande vigilance, que les bénéficiaires d'aides à la production et autres subventions versées en application de la politique agricole commune ne peuvent s'adonner à des pratiques frauduleuses. Le législateur communautaire est manifestement en droit d'imposer aux destinataires des aides toute condition raisonnable susceptible de protéger le budget communautaire contre la fraude. Cela ne veut évidemment pas dire que Mignini elle-même a commis une fraude ou qu'elle serait susceptible de le faire si la condition en cause était supprimée. Cependant, il n'est que trop évident qu'il existe un potentiel de fraude inhérent au système des aides à la production.

30. L'application du principe de proportionnalité implique un exercice d'équilibre: la charge imposée aux entreprises concernées doit être mise en balance avec le bénéfice recueilli par la Communauté en termes de combat contre la fraude. Si la disposition contestée imposait une charge vraiment sévère aux transformateurs de graines de soja, il serait nécessaire de montrer qu'elle contribue pour une part aussi significative à la prévention de la fraude. Inversement, si la charge imposée aux entreprises était légère, il suffirait de montrer que la disposition n'est pas arbitraire et est susceptible de rendre le contrôle plus effectif, ne serait-ce que dans une proportion limitée. Comme nous avons déjà tenté de le démontrer, la charge imposée aux entreprises, telle Mignini en l'espèce, n'est pas démesurée. Elles peuvent continuer à bénéficier du régime d'aides. La charge dont elles se plaignent ne consiste en réalité que dans la réduction de la latitude qu'elles ont de bénéficier d'un arrangement généreux aux termes duquel les fonds communautaires sont alloués aux transformateurs de graines de soja afin de permettre aux agriculteurs de la Communauté d'être concurrents par rapport aux importateurs de graines de soja. Il y a une différence considérable entre ce type de charge et la charge imposée à des entreprises qui perdent des cautions très importantes pour avoir fourni certains documents tardivement, par inadvertance (par exemple, arrêt du 24 septembre 1985, Man Sugar, 181/84, Rec. p. 2889), ou à des entreprises qui sont contraintes de payer des droits élevés à l'importation, qu'elles ne pouvaient s'attendre à subir lorsqu'elles ont conclu les transactions commerciales en cause (par exemple, arrêts du 16 octobre

1991, Faust, C-24/90, Rec. p. I-4905; et Wünsche, C-25/90 et C-26/90, Rec. p. I-4939).

31. La question qu'il faut se poser est donc celle de savoir si la disposition contestée facilite effectivement le contrôle et contribue ainsi, même modestement, à atteindre le but fondamental qui est de prévenir le détournement frauduleux de fonds communautaires. Nous pensons qu'il est clair qu'il convient de répondre par l'affirmative à cette question. Il n'a pas non plus été démontré que ce but pouvait être atteint par d'autres moyens moins contraignants pour les entreprises concernées. Nous ne pouvons certainement pas accepter l'assertion de Mignini selon laquelle un système de contrôle basé sur les documents comptables et la comptabilité matières serait adéquat. De tels livres et documents pourraient trop facilement être falsifiés. Si les graines de soja dans l'attente d'une transformation pouvaient être entreposées dans plusieurs endroits situés hors de l'établissement de production, il serait plus difficile aux autorités de contrôler leurs mouvements. Il est manifeste que la condition selon laquelle les graines doivent être physiquement présentes à l'intérieur de l'établissement de transformation avant que les aides à la production ne puissent être réclamées facilite, au moins dans une certaine mesure, une surveillance effective.

Conclusion

32. Par conséquent, nous estimons qu'il conviendrait que la Cour réponde dans les termes suivants à la question déférée par le Pretore di Perugia:

« L'examen des questions soulevées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990. »