ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
8 avril 1992 *

Dans l'affaire C-256/90,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Pretore di Perugia (Italie), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Mignini SpA

et

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

une décision 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, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja (JO L 245, p. 8), tel que complété par le règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990 (JO L 18, p. 10),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. R. Joliet, président de chambre, F. Grévisse, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias et M. Zuleeg, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

* Langue de procédure: l'italien.

considérant les observations écrites présentées:

— pour la société Mignini, par M. Emilio Cappelli, avocat au barreau de Rome,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur Luigi Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Eugenio de March, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la société Mignini, du gouvernement italien, représenté par M. le professeur Luigi Ferrari Bravo, assisté de M. Marcello Conti, avvocato dello Stato, et de la Commission, à l'audience du 24 janvier 1992,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 février 1992,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance en date du 6 août 1990, parvenue à la Cour le 22 août suivant, la Pretura circondariale di Perugia (Italie) a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à 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 (JO L 245, p. 8), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990 (JO L 18, p. 10, ci-après « dispositions litigieuses »).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant la société Mignini SpA (ci-après « Mignini »), producteur d'aliments pour animaux à partir de graines de soja, à l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (ci-après « AIMA ») au sujet du refus de versement à cette société de l'aide dite « au premier acheteur » prévue par les dispositions de l'article 2, paragraphe 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), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 2217/88 du Conseil, du 19 juillet 1988 (JO L 197, p. 11).

3 L'AIMA a refusé de verser l'aide que sollicitait Mignini pour l'achat d'un lot de 37,7 quintaux de graines de soja au motif que ces graines n'avaient pas été identifiées dans l'enceinte de l'établissement de production comme l'exigeaient les dispositions litigieuses.

4 Mignini a alors saisi la Pretura circondariale di Perugia d'une demande tendant, d'une part, à ce que cette juridiction constate, après renvoi à la Cour, que les dispositions litigieuses étaient invalides, d'autre part, à ce que l'AIMA soit condamnée à lui verser une somme de 1 650 000 LIT au titre de l'aide au premier acheteur.

5 C'est dans ces conditions que la Pretura circondariale di Perugia a sursis à statuer afin que la Cour « se prononce, 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 ».

6 Pour un plus ample exposé des faits du litige au principal, des dispositions communautaires en cause, du déroulement de la procédure ainsi que des observations écrites présentées devant la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

7 A titre liminaire, il convient de rappeler que, pour favoriser le développement de la production communautaire de soja, le règlement n° 1491/85 du Conseil, précité, dans sa rédaction issue du règlement n° 2217/88, précité, applicable en l'espèce au principal, a prévu l'octroi d'une aide à tout transformateur de graines de soja ayant passé avec les producteurs de ces graines, individuels ou associés, un contrat prévoyant le paiement d'un prix au moins égal au prix minimal fixé chaque année par les autorités communautaires (ci-après « contrat de culture »). Ce prix minimal garantit aux producteurs de graines la réalisation de leurs ventes à un prix aussi proche que possible du prix d'objectif, compte tenu des variations du marché et des frais d'acheminement des zones de production vers les zones d'utilisation. L'aide, égale à la différence entre le prix d'objectif et le prix du marché mondial lorsque celui-ci est inférieur, est accordée pour les graines récoltées et transformées dans la Communauté. Elle est octroyée lorsque la preuve de la transformation a été apportée.

8 En outre, l'article 2, paragraphe 2, de ce règlement a prévu que « 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 ».

9 Aux termes de l'article 4, paragraphes 1 et 2, 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), dans sa rédaction issue du règlement (CEE) n° 1231/89 du Conseil, du 3 mai 1989 (JO L 128, p. 24), applicable en l'espèce au principal,

« 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.

...

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.

2. A la demande de l'intéressé, l'État membre procède à l'identification des graines... ».

10 Pour l'application de ce régime d'aide, l'« entreprise » doit, selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2537/89 de la Commission, précité, dans sa rédaction issue du règlement n° 150/90, du 19 janvier 1990, être entendue de la manière suivante:

« 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 des 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 ».

11 Mignini et le gouvernement italien soutiennent que l'obligation faite aux fabricants d'aliments pour animaux et non aux huileries de disposer d'une installation d'entreposage à l'intérieur de l'établissement de production est contraire au principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3, du traité ainsi qu'au principe de proportionnalité, ce que conteste la Commission.

12 Mignini et le gouvernement italien font essentiellement valoir que, du point de vue des contrôles, les fabricants d'aliments pour animaux ou destinés à l'alimentation humaine (ci-après « incorporateurs ») sont dans une situation comparable à celle des producteurs d'huile. En particulier, un contrôle des quantités de graines de soja utilisées dans la production pourrait être réalisé à partir des aliments fabriqués, dans des conditions de fiabilité comparables à celles du contrôle de la fabrication de l'huile. La mesure litigieuse serait ainsi inutile à des fins de contrôle tout en étant très coûteuse, voire dissuasive, pour les entreprises concernées.

13 La Commission fait valoir, de son côté, que les incorporateurs sont dans une situation différente de celle des autres transformateurs, car ils sont beaucoup plus nombreux à pouvoir bénéficier de l'aide, et car la transformation des graines est plus difficile à contrôler en ce qui les concerne puisqu'elle n'obéit pas à des rendements standards. Elle fait aussi valoir que, compte tenu des quantités de soja produites et importées dans la Communauté, du nombre et de la difficulté des contrôles à exercer dans le secteur en cause, les dispositions litigieuses sont nécessaires pour éviter que l'aide ne soit détournée de son objet.

14 Il ressort tant de la nature des dispositions litigieuses que des arguments invoqués, d'une part, par Mignini et le gouvernement italien, d'autre part, par la Commission, que, pour l'examen de ces dispositions, la violation du principe de non-discrimination ne peut pas être dissociée de la violation du principe de proportionnalité. Par suite, il convient d'apprécier la validité des dispositions litigieuses tant au regard du principe de non-discrimination qu'au regard du principe de proportionnalité.

15 Selon la jurisprudence constante de la Cour (voir, notamment, arrêt du 29 juin 1988, Van Landschoot, point 9, 300/86, Rec. p. 3443), l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, en tant qu'expression spécifique du principe général d'égalité, s'oppose à ce que des situations comparables soient traitées de manière différente, à moins que la différenciation ne soit objectivement justifiée.

16 Toujours selon la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 11 mars 1987, Rau e.a., point 34, 279/85, 280/85, 285/85 et 286/85, Rec. p. 1069), afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En outre, si l'inadéquation manifeste d'une mesure à l'objectif que l'institution compétente cherche à poursuivre peut en affecter la légalité, il faut cependant reconnaître aux institutions communautaires un large pouvoir d'appréciation en matière de politique agricole commune, compte tenu des responsabilités qui leur sont conférées par le traité.

17 Il ressort tant du vingtième considérant du règlement n° 2537/89 de la Commission, précité, que du premier considérant du règlement n° 150/90, précité, que les dispositions litigieuses sont destinées à pallier les difficultés rencontrées dans le

contrôle des aides destinées à encourager la culture du soja dans la Communauté, mais versées aux fabricants d'aliments pour animaux ou pour l'alimentation humaine.

18 Les objectifs et les modalités générales du contrôle des aides versées aux premiers acheteurs sont définis à l'article 6 du règlement n° 2194/85 du Conseil, précité, qui dispose, dans sa version issue du règlement (CEE) n° 2218/88 du Conseil, du 19 juillet 1988 (JO L 197, p. 12), applicable en l'espèce au principal, que:

« 1. Les États membres producteurs établissent un système de contrôle garantissant que seuls les produits ouvrant droit à l'aide bénéficient de l'aide. Ce système inclut, notamment, un contrôle par sondage des superficies cultivées ainsi que de la comptabilité matières et, si nécessaire, de la comptabilité financière des demandeurs d'aide.

L'État membre procède aux contrôles appropriés:

— chaque fois que la quantité livrée par un producteur à un premier acheteur dépasse celle qui peut être raisonnablement produite sur la superficie intéressée,

— ou en cas de doute.

2. Les États membres se fournissent mutuellement assistance. »

19 L'article 3 du règlement n° 2537/89 de la Commission, précité, prévoit que ce contrôle doit, notamment, permettre de vérifier la correspondance entre la quantité de graines entrée dans l'entreprise, la quantité de graines dites « identifiées » et la quantité de graines utilisées dans les aliments pour animaux.

20 Aux termes des paragraphes 2 et 3 de ce même article:

« 2. Aux fins de ce contrôle, toute entreprise tient une comptabilité matières séparée pour les graines de soja récoltées dans la Communauté et les graines de soja importées, qui doit au moins comporter les informations suivantes:

— les quantités entrées avec indication du poids du produit tel quel, ainsi que, dans le cas des produits récoltés dans la Communauté, les teneurs en humidité et en impuretés;

— les mouvements de produits entre les entrepôts de l'entreprise;

— les quantités de graines transformées ainsi que la nature et les quantités de produits obtenues, lorsque le premier acheteur est également le transformateur. A la demande de l'organisme compétent, le pourcentage de graines de soja utilisées dans les produits composés obtenus doit être précisé;

— les quantités de graines ou de produits transformés qui quittent l'entreprise et leur destination;

— l'inventaire régulier des stocks, réalisé sur une base au moins trimestrielle;

— les références aux contrats, aux déclarations de livraison, aux factures ou documents équivalents tant pour les produits achetés que pour les produits vendus, ainsi que les références aux documents appropriés qui concernent les livraisons au transformateur lorsque le premier acheteur n'est pas le transformateur.

3. L'entreprise met également sa comptabilité financière à la disposition de l'organisme chargé du contrôle. »

21 Selon le paragraphe 4 du même article, tout premier acheteur s'engage notamment à permettre l'accès de ses installations aux agents de l'organisme chargé du contrôle, à tenir à leur disposition les documents relatifs aux transactions effectuées, y compris sa comptabilité financière, et à faciliter les opérations de contrôle.

22 Tout premier acheteur est aussi tenu, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2194/85, précité, de déposer auprès de l'organisme compétent de l'État membre dans lequel les graines ont été récoltées les contrats « de culture » qu'il a passés avec les producteurs communautaires, ainsi que les déclarations correspondant à chaque livraison de graines qu'il reçoit des producteurs.

23 Les contrats doivent obligatoirement comporter les indications prévues à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 2537/89 de la Commission, précité, au nombre desquelles figurent les indications relatives à l'identification des superficies ensemencées et celles relatives aux rendements obtenus par le producteur concerné. Les déclarations de livraison doivent notamment comporter, en vertu de l'article 8, paragraphe 4, du même règlement, les références au contrat « de culture » ainsi que la date et le poids de la livraison.

24 Les organismes chargés du contrôle disposent ainsi de moyens diversifiés de contrôle, notamment quant à l'origine des graines transformées. Ils peuvent, en particulier, procéder à des recoupements d'informations afin d'en vérifier la concordance et de déceler les fraudes éventuelles.

25 La Commission soutient, tout d'abord, qu'une enquête réalisée en 1988 en Italie aurait, en ce qui concerne l'aide versée aux incorporateurs, confirmé les insuffisances du système en vigueur à l'époque, qui ne prévoyait pas d'obligation d'entreposage à l'intérieur de l'établissement de production.

26 Le rapport établi à l'issue de cette enquête, qui a été versé au dossier à la demande de la Cour, fait ressortir les faiblesses du contrôle exercé par les autorités italiennes, mais ne révèle aucune difficulté d'application des règles de contrôle alors en vigueur, tout particulièrement en ce qui concerne les incorporateurs.

27 La Commission soutient, ensuite, que seuls des contrôles physiques à partir des produits finis peuvent assurer la fiabilité des vérifications opérées par ailleurs. De tels contrôles seraient possibles en ce qui concerne la fabrication de l'huile, mais pas en ce qui concerne la fabrication des aliments pour animaux.

28 Cet argument ne peut pas être retenu. D'une part, les pièces du dossier et les débats menés devant la Cour font ressortir que le rendement en huile des graines de soja d'une qualité déterminée est sujet à des variations et qu'ainsi les risques de fraude dans ce secteur ne sont pas totalement à exclure malgré les contrôles physiques qui sont opérés à partir du produit fini. D'autre part, il apparaît que, comme l'a affirmé Mignini sans être contestée sur ce point, la composition des aliments pour animaux obéit à des formules précises, difficilement modifiables, qui permettent de déterminer la quantité de graines transformées à partir du produit fini. Cette quantité peut aussi être déterminée par des analyses microscopiques du produit fini, ce que n'a pas contesté la Commission.

29 La Commission a fait valoir aussi que, les incorporateurs étant potentiellement beaucoup plus nombreux que les fabricants d'huile, le contrôle des mouvements de marchandises entre les établissements de production et des lieux d'entreposage, s'ils étaient extérieurs à ces derniers, pourrait se révéler plus difficile en ce qui concerne les incorporateurs. La mesure litigieuse serait nécessaire pour éviter que les quantités de graines ne bénéficient plusieurs fois de l'aide communautaire.

30 Cet argument ne peut pas davantage être retenu. Comme le soutient Mignini, les mouvements de produits peuvent être limités par des procédés moins contraignants que celui adopté, tel l'agrément des installations d'entreposage, retenu pour les

autres premiers acheteurs, qui permet de limiter le nombre des lieux d'entreposage et d'assurer que ces derniers sont conformes aux nécessités du contrôle. Il convient d'observer, en outre, que le coût d'application des mesures litigieuses peut être élevé pour les entreprises concernées puisqu'elles seront obligées de construire, le cas échéant, des installations d'entreposage nouvelles à l'intérieur de leurs établissements de production et de supporter des coûts d'entreposage supplémentaires. De telles mesures peuvent se révéler suffisamment dissuasives pour conduire certains producteurs à renoncer au bénéfice de l'aide.

31 Enfin, bien qu'elle ait été invitée à le faire tant au cours de la procédure écrite qu'au cours de la procédure orale, la Commission n'a pas été en mesure de justifier par d'autres arguments que ceux qui viennent d'être analysés et écartés, la nécessité de la différence de traitement prévue par les dispositions litigieuses entre les producteurs d'huile et les incorporateurs ni l'adaptation de ces dispositions à l'objectif poursuivi.

32 Il en résulte que les dispositions litigieuses, qui traitent différemment les incorporateurs et les producteurs d'huile pour le contrôle de l'aide communautaire au soja et qui excèdent manifestement les différences qui pourraient être appropriées et nécessaires pour atteindre le but recherché, violent tant le principe d'égalité que le principe de proportionnalité.

33 Il y a donc lieu de répondre à la juridiction de renvoi que les dispositions 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 complété par l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990, ne sont pas valides.

Sur les dépens

34 Les frais exposés par le gouvernement italien et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire

l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

La Cour (cinquième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par la Pretura circondariale di Perugia (Italie), par ordonnance du 6 août 1990, dit pour droit:

Les dispositions 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 complété par l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990, ne sont pas valides.

Joliet Grévisse

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 avril 1992.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la cinquième chambre

R. Joliet