disproportionnée par rapport à l'objectif de prévention des fraudes. En effet, d'une part, le régime d'aide prévoit des moyens diversifiés de contrôle, notamment quant à l'origine des graines transformées, permettant de déceler les fraudes éventuelles, et, d'autre part, ladite obligation risque d'entraîner des coûts élevés pour les entreprises, obligées le cas échéant, de construire de nouvelles installations d'entreposage. Elle va simultanément à l'encontre du principe d'égalité, en ce qu'elle s'applique aux transformateurs fabriquant des aliments destinés à l'alimentation humaine ou animale mais non pas à ceux produisant de l'huile de soja, sans que cette différence de traitement entre les deux catégories de transformateurs ne soit objectivement justifiée. Pour ces raisons, les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2537/89, tel que complété par l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 150/90, ne sont pas valides.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-256/90 *

I — Cadre juridique du litige

Afin de favoriser le développement de la production de graines de soja dans la Communauté soumise à la concurrence directe des graines de soja importées des pays tiers sans droits de douane, le 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), a prévu à son article 2, paragraphe 1, qu'une aide égale à la différence entre le prix d'objectif valable pour une campagne et le prix du marché mondial des graines de soja, lorsque ce prix est inférieur au prix d'objectif, serait accordée pour les graines de soja récoltées et transformées dans la Communauté.

Aux termes de l'article 2, paragraphe 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.

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.

* Langue de procédure: l'italien.

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. »

En vertu du paragraphe 3 du même article, le prix minimal se réfère à une qualité type et il est fixé à un niveau garantissant aux producteurs de graines la réalisation de leur vente à un prix aussi proche que possible du prix d'objectif, compte tenu notamment des variations du marché ainsi que des frais d'acheminement des graines des zones de production vers les zones d'utilisation.

Le prix minimal ainsi que le prix d'objectif sont fixés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission (article 2, paragraphe 6).

Le 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), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1231/89 du Conseil, du 3 mai 1989 (JO L 128, p. 24), précise que l'aide est payée au premier acheteur lorsque son montant est définitif et après vérification que les graines de soja ont été soit transformées dans la Communauté pour la production d'huile ou en vue d'autres utilisations dans l'alimentation humaine ou animale lorsque le premier acheteur est le transformateur, soit vendues ou livrées à un transformateur dans la Communauté pour la production d'huile ou l'alimentation humaine ou animale, lorsque le premier acheteur n'est pas le transformateur. L'aide peut toutefois être avancée dès que les graines ont été identifiées, après constitution d'une garantie. On entend par « identification » l'acte par lequel l'organisme compétent de l'État membre atteste que, pour la quantité de graines 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.

Le 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 à son article 2:

« 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;

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. »

Ce texte a été complété par le règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990, modifiant le règlement n° 2537/89, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja (JO L 18, p. 10), qui a ajouté à l'article 2, paragraphe 1, sous b), le texte suivant:

« 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; »

II — Faits et procédure

La société Mignini SpA, sise à Petrignano di Assisi, produit et commercialise des aliments pour animaux. A cet effet, elle utilise des graines de soja dont elle s'approvisionne, entre autres, auprès des producteurs situés dans la zone voisine de son établissement. Dans ce cas, l'entreprise Mignini conclut, conformément aux dispositions du règlement n° 2194/85, du 25 juillet 1985, des contrats dits « de culture » avec les producteurs afin d'obtenir que lui soit accordée l'aide en matière de prix.

Le 3 avril 1989, la société Mignini a conclu avec la société Ciri agricola Srl, un « contrat de culture ». En exécution de ce contrat, la société Ciri agricola a, le 19 octobre 1989, procédé à la livraison d'un lot de 37,70 quintaux du produit en cause qui a été mis en dépôt dans un entrepôt de la société Mignini situé dans la commune de Capezzale (arrondissement de Petrignano di Assisi) à l'extérieur de l'enceinte de son établissement de production.

La société Mignini a demandé et obtenu de l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (ci-après « AIMA »), le 12 février 1990, le certificat attestant l'identification par cet organisme des graines livrées à la société et, sur la base de ce certificat, a sollicité, le 13 février 1990, le paiement à l'avance de l'aide, en fournissant les garanties bancaires nécessaires à cet effet. Par lettre en date du 19 février 1990, l'AIMA a fait savoir à la société Mignini que sa demande de paiement à l'avance de l'aide était rejetée, l'examen des justificatifs joints à sa demande ayant fait apparaître que le produit identifié avait été stocké dans un entrepôt sis à Petrignano di Assisi, commune de Capezzale, à l'extérieur de

l'enceinte de l'établissement de production des aliments pour animaux de la société, lequel était également situé à Petrignano di Assisi, mais dans la commune de Via dei Pini.

Selon l'AIMA, cette circonstance faisait obstacle au versement de l'aide puisqu'il y avait, dans ce cas, méconnaissance des dispositions de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2537/89, tel que modifié par le règlement n° 150/90, précité.

La société Mignini SpA, qui n'a pas davantage obtenu satisfaction à la suite d'un recours gracieux, a assigné l'AIMA devant le Pretore di Perugia, par citation notifiée le 28 juin 1990. Elle concluait à ce que, après renvoi de l'affaire à la Cour de justice des Communautés européennes, le Pretore déclare invalides les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, tel que modifié par le règlement n° 150/90 du 19 janvier 1990 et condamne l'AIMA à lui verser la somme de 1 650 000 LIT.

Par ordonnance en date du 6 août 1990, le Pretore di Perugia, considérant que « d'importants doutes subsistent sur la légitimité de l'obligation imposée par la disposition précitée au premier transformateur de graines de soja, producteur d'aliments et que la question est essentielle aux fins de résoudre le ... litige », a sursis à statuer et renvoyé l'affaire devant la Cour de justice des Communautés européennes « afin qu'elle se prononce, à titre préjudiciel, sur la validité de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, tel que complété par le règlement n° 150/90, du 19 janvier 1990 ».

III — Procédure devant la Cour

L'ordonnance du Pretore di Perugia en date du 6 août 1990 a été enregistrée au greffe de la Cour le 22 août 1990.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été présentées par la société Mignini SpA, partie demanderesse au principal, représentée par Mes Emilio Cappelli, Paolo De Caterini et Corrado Zaganelli, avocats au barreau de Rome, par le gouvernement italien, représenté par M. le professeur Luigi Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Eugenio de March, conseiller juridique, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Par décision du 14 novembre 1991, et conformément à l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, la Cour a décidé de renvoyer l'affaire devant la cinquième chambre.

IV — Observations déposées devant la Cour

La *société Mignini* et le *gouvernement italien* soutiennent que les dispositions litigieuses sont invalides, car contraires au principe d'égalité de traitement et au principe de proportionnalité.

La *société Mignini*, demanderesse au principal, souligne, à titre liminaire, que la procédure qu'elle a engagée pour que la Cour se prononce sur la validité des dispositions litigieuses, résulte d'une initiative commune aux entreprises italiennes produisant des aliments pour animaux et dirigée contre des dispositions qui les excluent en fait du bénéfice d'un régime d'incitation dont elles sont destinataires.

Elle indique que, face aux arguments des services de la Commission et avant d'engager toute action destinée à protéger l'intérêt de ses membres, l'organisation professionnelle chargée de défendre et de protéger les intérêts de cette industrie (Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici, ci-après « Assalzo »), a décidé de recueillir l'avis d'experts qualifiés pour évaluer la pertinence des arguments avancés par l'administration communautaire.

C'est ainsi que, par lettres en date du 15 septembre 1989, cette organisation a demandé, d'une part, au professeur Gianfranco Piva, président de la faculté d'agriculture de l'université de Piacenza et directeur de l'institut des sciences de la nutrition de cette même université, de donner son avis sur la thèse suivant laquelle la transformation du soja en huile s'effectue selon un rendement fixe à la différence de ce qui se produit lorsque les graines sont employées pour la production d'aliments pour animaux et, d'autre part, au professeur Pier-Luigi Navarotto, titulaire de la chaire de construction rurale à l'université de Milan, d'étudier les conséquences qu'entraînerait pour l'économie et l'organisation des producteurs d'aliments pour animaux l'obligation de stocker le soja dans des locaux situés à l'intérieur du périmètre de l'établissement de production.

La société Mignini fait valoir que le rapport du professeur Piva, fondé, entre autres, sur une étude effectuée pendant une période de huit ans (de 1981 à 1988) sur des entreprises italiennes, et, partant, incontestable, établit que les valeurs minimales et maximales de teneur en huile varient de 31 à 76 %, et indique qu'« il est inexact sur le plan scientifique, de dire que le contenu en huile des graines de soja est suffisamment constant et, partant, que la thèse ... selon laquelle le rendement en huile intervient selon un pourcentage fixe » est erronée. Elle ajoute que ce même rapport indique que l'incorporation du soja dans les aliments pour animaux peut être facilement vérifiée sur la base des documents fiscaux et comptables qui sont systématiquement soumis au contrôle des organes de l'État.

La société Mignini fait valoir aussi que le rapport du professeur Navarotto, après avoir relevé que les techniques de gestion des stocks utilisées dans l'industrie des aliments pour animaux conduisent à réduire au minimum les stocks de matières premières et de produits finis, évalue, à titre d'exemple, à 2 milliards de LIT le coût de la structure de stockage nécessaire à un fabricant d'aliments pour animaux produisant environ 100 000 tonnes par an pour respecter la réglementation communautaire et conclut ainsi: « une modification de l'organisation de l'entreprise d'un fabricant moderne d'aliments pour animaux, telle qu'elle aurait lieu si ce fabricant était contraint de se doter d'entrepôts de stockage de matières premières pour de longues périodes, aurait un effet néfaste sur l'économie de l'entreprise non seulement du fait que cela accroîtrait les coût d'amortissement de telles entreprises pour les provisions financières, mais également du fait des difficultés d'organisation que provoquerait inévitablement une diminution de la productivité de l'entreprise ».

La société fait valoir, enfin, que, si, autrefois, les fabricants d'aliments pour animaux utilisaient principalement les tourteaux de soja achetés aux huileries sous forme de déchets après extraction de l'huile, la fabrication d'aliments pour animaux correspondant aux formules les plus récentes incorpore aux aliments des graines de soja qui sont achetées directement aux producteurs de soja.

Elle relève, en particulier, que les fabricants d'aliments pour animaux qui s'approvisionnaient, à l'origine, sur le marché mondial où les prix sont avantageux, puisque non soumis aux droits de douane, se sont approvisionnés auprès des producteurs communautaires à partir du moment où ils ont été admis à bénéficier de l'aide sur les prix et où ils ont eu, en conséquence, un intérêt spécifique à s'approvisionner en graines de soja d'origine communautaire.

Selon elle, l'impossibilité économique dans laquelle se trouvent les fabricants d'aliments pour animaux de construire les entrepôts de stockage prescrits par la réglementation communautaire, rend impossible tout approvisionnement en graines de soja d'origine communautaire et empêche ainsi ces fabricants de bénéficier de l'aide.

Pour contester la validité de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2537/89, modifié par le règlement n° 150/90, précité, la société Mignini soutient, d'une part, que ces dispositions sont contraires au principe d'égalité de traitement et, d'autre part, au principe de proportionnalité.

En ce qui concerne la violation du principe d'égalité de traitement

La société rappelle, tout d'abord, que la jurisprudence de la Cour relative au principe de non-discrimination énoncé par l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CEE en matière de politique agricole commune, qui est l'un des aspects du principe général d'égalité, retient qu'il y a discrimination lorsque des situations comparables sont traitées différemment, lorsque l'intervention de la puissance publique se fait selon des modalités différentes qui déséquilibrent les capacités des entreprises en matière de concurrence et lorsque l'inégalité de traitement n'est pas justifiée par des critères objectifs.

La société relève, en premier lieu, que, en ce qui concerne les modalités et les conditions de stockage des produits, la différence de traitement entre les huileries et les producteurs d'aliments pour animaux est manifeste et non contestée. Le gouvernement italien ajoute que cette différence de traitement, qu'il juge excessive, existe non seulement entre les fabricants d'aliments à base de soja et les premiers acheteurs, mais aussi entre ces fabricants et les fabricants d'aliments à base d'autres graines oléagineuses comme le colza, bien qu'en substance les situations soient identiques.

Elle soutient, en second lieu, que, contrairement à ce que semble prétendre l'AIMA, les huileries et les fabricants d'aliments pour animaux ne se trouvent pas dans une situation différente, notamment en ce qui concerne les contrôles.

Elle fait valoir, tout d'abord, que, au regard des objectifs du régime d'aide à la produc-

tion de soja, les huileries et les fabricants d'aliments pour animaux se trouvent dans une situation comparable puisque le règlement n° 2537/89, précité [articles 2 et 3, sous a)], regroupe sans aucune distinction, sous la dénomination de « premier acheteur-transformateur » les huileries, les fabricants d'aliments pour animaux et les industries alimentaires.

La société soutient ensuite que les motifs donnés par la Commission pour justifier la mesure litigieuse, à savoir les nécessités du contrôle des quantités de graines de soja effectivement transformées par les opérateurs, ne sont pas fondés.

A cet égard, elle relève avec le gouvernement italien que les « difficultés supplémentaires de contrôle » mentionnées au vingtième considérant des motifs du règlement n° 2537/89 ne sont nullement précisées.

Elle fait valoir, en outre, les arguments suivants:

— le règlement n° 150/90, du 19 janvier 1990, qui a ajouté au point b) de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2537/89 un nouvel alinéa aggravant la portée de la discrimination, repose sur une motivation qui, ainsi que l'a relevé le Pretore di Perugia, est obscure et n'ajoute aucun critère objectif permettant de justifier la différence de traitement;

— le règlement n° 2537/89 ne prévoit aucun contrôle spécial en ce qui concerne les industries alimentaires et aucune vérification spécifique n'a été prévue en relation et à la suite de l'obligation de stockage à l'intérieur de l'enceinte de l'établissement, les chapitres I à III du règlement précité prévoyant des modalités et des conditions de contrôle identiques pour tous les premiers acquéreurs et transformateurs;

— l'argument avancé par la Commission suivant lequel l'emploi du soja pour la production d'huile pourrait être plus facilement contrôlé que l'emploi du soja dans la production d'aliments pour animaux dès lors que le rendement en huile serait constant, à la différence de ce qui se produirait lorsque les graines sont incorporées dans les aliments pour animaux, est inexact et incorrect sur le plan scientifique puisque la teneur en huile comporte une composante variable (précisément de 76 %) ainsi que le montre le rapport d'expertise établi par le professeur Piva. La société ajoute que, comme l'a souligné le rapport Piva, l'utilisation du soja dans la production d'aliments pour animaux est susceptible d'être contrôlée facilement et avec exactitude;

— ainsi que l'a relevé le Pretore di Perugia dans son ordonnance de renvoi, la transformation en huile modifie l'état physique des graines qui passent du stade solide au stade liquide avec les possibilités de manipulation que de telles transformations entraînent, ce qui rend le contrôle plus difficile. A cela s'ajoute le fait que les aliments pour animaux sont fabriqués selon des formules fixes et certifiées par le producteur et selon des procédés de production entièrement élaborés par ordinateur en laboratoire. Selon la société, le coût très élevé de l'élaboration des formules de composition et des programmes de fabrication

exclurait toute modification des quantités de soja à incorporer de la part des producteurs.

La société soutient en conséquence qu'il n'y a pas d'exigence de contrôle spécifique en ce qui concerne les fabricants d'aliments pour animaux et qu'en toute hypothèse, à supposer que cette exigence existe, il n'est pas indispensable pour satisfaire aux conditions imposées, que les entrepôts soient situés à l'intérieur de l'établissement de production.

Elle rappelle, à cet égard, que le régime d'aide mis en place pour les autres graines oléagineuses [règlement (CEE) n° 1594/83 du Conseil, du 14 juin 1983, relatif à l'aide pour les graines oléagineuses — JO L 163, p. 44 — et règlement (CEE) n° 2681/83 de la Commission, du 21 septembre 1983, portant modalités d'application du régime de l'aide pour les graines oléagineuses — JO L 266, p. 1] ne prévoit aucune distinction entre les huileries et les fabricants de produits pour animaux en ce qui concerne le stockage des graines en dépit de l'identité absolue des situations par rapport aux producteurs de soja, notamment, en ce qui concerne les contrôles.

En ce qui concerne la violation du principe de proportionnalité

La société Mignini rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour (voir, notamment, arrêt du 30 juin 1987, Roquette frères, 47/86, Rec. p. 2914), il importe, « afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'il ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre ».

La société et le gouvernement italien soutiennent que l'obligation de stockage à l'intérieur de l'enceinte de l'établissement, d'une part, est inutile aux fins du contrôle et, d'autre part, comporte un sacrifice excessif pour les entreprises concernées.

Selon le gouvernement italien, le système d'identification prévu par le règlement n° 2537/89, précité, serait efficace et suffisant pour le contrôle.

Pour contester l'utilité des dispositions litigieuses, la société fait valoir, tout d'abord, que le règlement n° 2194/85 du Conseil, du 25 juillet 1985, arrêtant les règles relatives aux mesures spéciales pour les graines de soja, prévoit un système de vérification qui comprend essentiellement un contrôle par sondage des superficies cultivées en soja et un contrôle de la comptabilité matières des entreprises ainsi que, si nécessaire, de la comptabilité financière des demandeurs d'aide (huitième considérant et article 6).

Elle relève ensuite que, pour répondre aux objectifs assignés au système d'aide, les mesures de contrôle doivent permettre, d'une part, de déterminer les quantités de graines d'origine communautaire qui ont été livrées au transformateur et, d'autre part, de vérifier que ces quantités ont été effectivement transformées.

Dans un tel système, la culture et la commercialisation des graines, jusqu'à leur livraison au premier acquéreur, sont vérifiées au moyen de la comparaison entre les « contrats de culture » et les déclarations de livraison, compte tenu du rendement constaté dans les zones de production. Quant au contrôle des quantités transfor-

mées, il est effectué au moyen de la comptabilité matières et, le cas échéant, de la comptabilité financière.

L'obligation de stockage à l'intérieur de l'enceinte de l'établissement est inutile dès lors qu'elle ne permet pas d'éviter la fraude et n'améliore pas le contrôle si l'on considère que la fraude se produit au moment de la transformation. En outre, si l'on admet qu'une telle fraude est possible, l'obligation de stockage à l'intérieur de l'enceinte de l'établissement devrait aussi être imposée pour les huileries.

La société fait enfin valoir que, comme le démontre le rapport du professeur Piva, le système et les méthodes de production ainsi que les caractéristiques des produits de base et celles des produits finis, sont suffisamment rigides et transparents pour permettre de déterminer a posteriori avec certitude les quantités transformées à partir de la comptabilité matières et de la comptabilité financière de l'entreprise.

Pour démontrer le caractère excessif des dispositions litigieuses, la société fait valoir, tout d'abord, que les dispositions litigieuses ignorent les règles de stockage et d'organisation de la production dans l'industrie des aliments pour animaux et perturbent en conséquence le processus de production dans les entreprises modernes et avancées sur le plan technique. Elle rappelle ensuite que, suivant le rapport du professeur Navarotto, le processus de production, les structures ainsi que les établissements de production sont conçus et organisés, dans les entreprises modernes, de telle manière que les produits de base entrent dans l'établissement au début du cycle de production sans nécessité de stockage et sont entièrement utilisés au cours de chacun des cycles qui sont souvent d'une durée journalière. Les dispositions litigieuses, qui obligent les entrepreneurs à construire des entrepôts de stockage à l'intérieur de l'enceinte de leur établissement, portent atteinte au droit des entrepreneurs d'organiser de la manière la plus efficace et la plus valable sur le plan économique les facteurs de production alors qu'une telle obligation n'est pas indispensable pour atteindre l'objectif poursuivi dès lors que celui-ci peut être atteint par un contrôle de comptabilité moins lourd et plus efficace.

Enfin, selon la société, le préjudice ainsi causé aux fabricants d'aliments pour animaux revient à les exclure purement et simplement du régime d'aide pour le soja.

En effet, les contrats d'approvisionnement étant conclus pour l'ensemble de la campagne avant le début de celle-ci, les fabricants d'aliments pour animaux ne pourraient, sauf à créer des capacités de stockage très supérieures à celles dont ils disposent actuellement, retirer les quantités de graines nécessaires pour obtenir le paiement des primes communautaires et payer en conséquence leurs fournisseurs.

Ce type d'approvisionnement n'étant, dès lors, pas rentable, les fabricants d'aliments pour animaux seraient exclus, en pratique, du bénéfice de l'aide et devraient, dès lors, s'approvisionner auprès des huileries, ce qui serait le résultat souhaité par ces dernières.

Le *gouvernement italien* précise, à cet égard, que le montant unitaire de l'aide communautaire étant fixé par la Commission au

moins deux fois par mois compte tenu des variations de prix enregistrées sur le marché mondial, le moment auquel le produit est identifié revêt une importance essentielle puisqu'il détermine le montant de l'aide auquel a droit le premier acheteur. Il appartient à ce dernier de déterminer le moment le plus opportun pour déposer sa demande d'identification à laquelle est jointe la demande d'aide. Or, aux termes de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2537/89, la demande d'identification « n'est recevable que si les graines sont entrées à l'entreprise au plus tard le jour du dépôt », l'identification devant, en outre, être demandée au moins trois jours avant la transformation et dans un laps de temps plus long en cas de demande transmise par télécopie ou par message télex en vertu des articles 12 et suivants du règlement précité.

A cela s'ajoute le fait que, en vertu de l'article 6, paragraphe 2, sous d), du règlement précité, le premier acheteur doit prendre livraison de la totalité des graines récoltées faisant l'objet du contrat. Le premier acheteur fabricant d'aliments pour animaux, s'il dispose de capacités de stockage réduites, ne peut, dès lors, passer qu'un nombre limité de contrats compte tenu des conditions d'identification et du caractère manifestement non rentable du point de vue économique d'une opération qui consisterait à garder les graines entreposées en dehors de l'enceinte de l'établissement de transformation, sans pouvoir bénéficier de l'aide correspondante.

Dans ces conditions, un fabricant d'aliments pour animaux bénéficierait de l'aide non pas en fonction de ses propres choix économiques, mais seulement compte tenu du rythme de transformation des graines par ses propres installations. Ne pouvant stocker le produit sans bénéficier de l'aide, il serait contraint de s'approvisionner auprès d'un intermédiaire (premier acheteur non transformateur), ce qui augmenterait ses frais.

La *Commission* soutient, au contraire, que le règlement litigieux n'est pas invalide.

Elle rappelle, à titre liminaire, l'évolution du régime d'aide communautaire à la production de soja.

Elle indique ainsi que la production annuelle de graines de soja dans la Communauté, limitée à 4 000 tonnes par an à l'origine, a sensiblement augmenté à compter de la campagne 1975/1976 pour atteindre un montant de 2 millions de tonnes lors de la campagne 1989/1990.

Le règlement (CEE) n° 1900/74 du Conseil, du 15 juillet 1974, prévoyant des mesures spéciales pour les graines de soja (JO L 201, p. 58), a d'abord mis en place un système d'aide à l'hectare qui avait pour inconvénient de décourager les producteurs les plus performants.

Pour remédier à cet inconvénient, le règlement (CEE) n° 1614/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, prévoyant des mesures spéciales pour les graines de soja (JO L 190, p. 8), a ensuite instauré un système d'aide au premier acheteur en fonction de la quantité réellement produite. Ce système a favorisé le développement des surfaces cultivées qui sont passées de 4 000 hectares en 1979 à 600 000 hectares en 1989/1990.

Au début de la campagne 1985/1986, il a été procédé à une nouvelle modification du régime d'aide afin que celle-ci soit versée aussi aux entreprises de transformation des graines de soja.

Ce fut l'objet du règlement n° 1491/85 du Conseil, du 23 mai 1985, prévoyant des mesures spéciales pour les graines de soja et du règlement n° 2194/85 du Conseil, du 25 juillet 1985, arrêtant les règles générales relatives aux mesures spéciales pour les graines de soja.

La Commission fait valoir que le développement considérable de la production de soja dans la Communauté a eu inévitablement des conséquences sur le régime de contrôle. Alors qu'il était possible d'effectuer directement les contrôles auprès des producteurs ou des premiers acheteurs lorsque la production demeurait limitée, ces contrôles sont devenus de plus en plus coûteux et de moins en moins efficaces lorsque la production a augmenté en de fortes proportions, ainsi que l'a révélé une enquête effectuée en Italie par la Commission en 1988 conformément à l'article 9 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 74, p. 13).

C'est dans ce contexte que la Commission aurait adopté, le 8 août 1989, le règlement n° 2537/89, précité, relatif aux nouvelles modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja qui a été ultérieurement complété par le règlement n° 150/90 du 19 janvier 1990.

La Commission indique que ces règlements, ainsi que le fait apparaître explicitement leur motivation (dix-huitième et vingtième considérants du règlement n° 2537/89 et premier considérant du règlement n° 150/90), ont eu pour principal objet de préciser la définition de l'« entreprise » et d'en limiter le champ d'application en ce qui concerne les fabricants d'aliments destinés à l'alimentation humaine ou animale compte tenu des problèmes posés par le contrôle de ce type d'activités.

Selon la Commission, la notion d'entreprise à laquelle se réfère le règlement n° 2537/89 correspond à celle utilisée dans le régime d'aide à la production de graines oléagineuses dans lequel l'entreprise est conçue comme le lieu physique à l'intérieur duquel on procède à l'« identification » des graines, c'est-à-dire à la détermination des paramètres de l'aide (poids des graines, taux de l'aide) qui sera versée à l'opérateur. L'identification des graines dans un lieu déterminé répond à la nécessité de contrôler physiquement, le cas échéant, les déclarations de l'opérateur.

En outre, l'identification fait courir le délai pendant lequel les graines doivent être transformées et interdit leur sortie de l'entreprise jusqu'au moment de leur transformation (articles 21 et 29 du règlement n° 2537/89).

Si le règlement n° 2537/89 n'a rien changé de fondamental en ce qui concerne les fabricants d'huile (les « triturateurs ») ainsi qu'en ce qui concerne les premiers acheteurs non transformateurs, en revanche, le règlement a prévu que, en ce qui concerne les fabricants d'aliments destinés à l'alimentation humaine ou animale (les « incorporateurs »), les installations d'entreposage doivent se trouver dans l'enceinte de l'établissement de production afin de prévenir les risques de fraude spécifiques à ce type d'activité.

La Commission rappelle, à cet égard, qu'en vertu de l'article 2 du règlement n° 1491/85 du Conseil, du 23 mai 1985, l'aide ne peut être accordée que pour les graines de soja récoltées et transformées dans la Communauté et que le système de contrôle sert en particulier à vérifier que l'aide n'a pas été demandée pour des graines de soja importées de pays tiers, opération extrêmement facile puisque exemptée de droits de douane et ne supposant la constitution d'aucune caution contrairement aux importations des autres graines oléagineuses.

La Commission soutient, d'une part, que les dispositions litigieuses ne sont contraires ni au principe d'égalité de traitement ni au principe de proportionnalité.

En ce qui concerne la violation du principe d'égalité

La Commission soutient, en premier lieu, que les fabricants d'aliments destinés à l'alimentation humaine ou animale, qui sont traités de manière uniforme par les dispositions litigieuses, ne sont pas dans une situation comparable à celle des autres catégories de bénéficiaires de l'aide communautaire (« triturateurs » et premiers acheteurs non transformateurs).

D'une part, l'incorporation de graines ne nécessitant, contrairement à la trituration, ni investissements ni infrastructures importants, le nombre de bénéficiaires potentiels de l'aide serait beaucoup plus important que celui des triturateurs (en Italie, il existerait plus de 1 000 « incorporateurs »).

D'autre part, un grand nombre de produits entrant dans la fabrication des aliments, il serait, en pratique, particulièrement difficile de vérifier le pourcentage d'incorporation de graines de soja dans le produit fini (aliments composés).

En revanche, dans le cas des huileries, il serait facile de vérifier la quantité de graines utilisée pour produire de l'huile dès lors que la transformation obéirait à des rendements standards.

De telles différences justifieraient que les incorporateurs soient tenus d'identifier les graines de soja au moment où celles-ci sont physiquement présentes sur le lieu même de leur transformation afin d'éviter tout déplacement des graines d'un établissement de production à l'autre et de garantir que les graines, une fois identifiées, seront effectivement incorporées dans un délai raisonnable.

La Commission soutient, en second lieu, que, contrairement à ce qu'indique l'ordonnance de renvoi, les incorporateurs de graines de soja se trouvent, en ce qui concerne les contrôles, dans une situation différente de celle des incorporateurs de graines de colza, de navette et de tournesol.

D'une part, les importations de graines de colza, de navette et de tournesol seraient bien inférieures à celles de graines de soja ainsi qu'il résulte des statistiques produites au dossier par la Commission. En conséquence, la probabilité que l'aide communautaire soit demandée pour des graines importées serait bien moindre pour les graines de colza, de navette et de tournesol que pour les graines de soja.

D'autre part, à la différence des graines de soja, l'importation des graines de colza, de navette et de tournesol, serait soumise à un contrôle administratif strict assorti d'une caution puisque le règlement n° 1594/83 du Conseil, du 14 juin 1983, relatif à l'aide pour les graines oléagineuses (JO L 163, p. 44), prévoit un contrôle des importations de graines de colza, de navette et de tournesol, qui peut être assorti de la constitution d'une caution dont le niveau ne peut être supérieur à celui « nécessaire pour qu'il n'y ait pas incitation à soustraire les graines importées au contrôle et à demander indûment l'aide » (article 9) et dont le régime a été mis en place par le règlement n° 2681/83 de la Commission, du 21 septembre 1983, portant modalités d'application du régime de l'aide pour les graines oléagineuses (JO L 266, p. 1).

Ce strict contrôle des importations de graines de colza, de navette et de tournesol, réduirait considérablement les risques de fraude sur les graines importées et permettrait un régime de contrôle moins rigoureux au moment de l'identification des graines chez les importateurs.

En ce qui concerne la violation du principe de proportionnalité

Selon la Commission, les dispositions litigieuses garantissent le versement de l'aide communautaire aux seules graines de soja récoltées et transformées dans la Communauté, objectif qui revêt une importance fondamentale pour le bon fonctionnement du système.

La Commission fait valoir que, étant donné que les superficies cultivées en graines de soja sont désormais considérables, que les importations de ces graines dans la Communauté sont importantes, libres et exemptées de droits de douane, et qu'il n'existe pas de pourcentage standard d'incorporation de ces graines dans les aliments composés pour animaux, le seul moment pour contrôler efficacement l'incorporation de graines de soja dans les aliments se situe lors de l'identification des graines qui doivent être transformées. Selon elle, les dispositions litigieuses constitueraient une mesure nécessaire pour éviter les fraudes à la réglementation communautaire et respecteraient, par suite, le principe de proportionnalité.

V — Réponses aux questions posées par la Cour

A — *Demande de communication adressée à la Commission*

La Cour a relevé que la Commission indiquait, à la page 4 de son mémoire, que:

« Le développement considérable de la production de soja dans la Communauté a inévitablement eu des conséquences sur le régime de contrôle. En effet, tant que la production demeurait limitée, il était encore possible d'effectuer directement des contrôles auprès des producteurs ou des premiers acheteurs. La production augmentant, ces contrôles devenaient de plus en plus coûteux et de moins en moins efficaces. Les insuffisances du système de contrôle en vigueur ont été confirmées par les résultats d'une enquête effectuée en Italie par la Commission en 1988, conformément à l'article 9 du règlement (CEE) n° 729/70

du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13). »

Elle a, en conséquence, demandé à la Commission de produire les résultats de l'enquête ainsi effectuée.

La Commission a produit, devant la Cour, d'une part, la lettre qu'elle a adressée le 5 juin 1989 à la représentation permanente de l'Italie auprès des Communautés européennes à la suite des missions de contrôle effectuées en Italie du 5 au 23 septembre 1988 et du 28 novembre au 7 décembre 1988, d'autre part, le rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles opérés pour la liquidation des comptes du FEOGA, section « garantie », pour l'exercice 1988.

B — *Questions*

La Cour a posé à la Commission les questions suivantes.

1. Selon le vingtième considérant 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): « l'expérience fait ... apparaître des difficultés supplémentaires de contrôle dans le cas où les graines de soja sont incorporées directement dans les aliments et... il convient en conséquence de limiter le recours à la possibilité d'entreposer les graines à l'extérieur de l'établissement de production aux seuls cas où les graines sont triturées pour la production d'huile » et, selon le premier considérant du règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990, modifiant le règlement (CEE) n° 2537/89 (JO L 18, p. 10): « Le règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, ... a eu notamment pour objet de renforcer la définition de l'entreprise et d'en limiter en particulier la portée en ce qui concerne les fabricants d'aliments visés à l'article 2, paragraphe 1, point b), compte tenu des problèmes particuliers de contrôle que présente ce type d'activités ».

En outre, la Commission fait état, à la page 7 de son mémoire, de « risques de fraude spécifiques inhérents à ces activités ».

Il est demandé à la Commission d'indiquer précisément quels sont les « problèmes particuliers de contrôle », les « difficultés supplémentaires de contrôle » et les risques de fraude que présente la fabrication des aliments pour animaux tant par rapport aux autres activités de transformation des graines de soja que par rapport aux activités de fabrication d'aliments pour animaux à partir d'autres graines oléagineuses.

Selon la Commission, les problèmes particuliers de contrôle ainsi que les risques de fraude propres à l'incorporation de graines de soja dans les aliments pour animaux découlent des circonstances suivantes:

— les investissements requis pour la fabrication de ces aliments étant réduits, puisque des installations fixes ne sont même pas nécessaires, le nombre de bénéficiaires de l'aide qui devraient être contrôlés est très élevé;

— la fabrication d'aliments pour animaux se faisant à partir de produits très variés, il n'est pas possible de vérifier, sur la base des produits finis, que les composants utilisés sont bien ceux pour lesquels l'aide est accordée. Le contrôle doit donc s'effectuer « en amont », avant toute incorporation, et il faut prendre les mesures nécessaires pour éviter que les graines identifiées avant incorporation ne soient revendues à des tiers en vue d'obtenir une nouvelle aide;

— la législation italienne soumet les fabricants d'huile à des contrôles beaucoup plus rigoureux (les graines sont sous contrôle de la brigade financière, ci-après « guardia di finanza ») que ceux prévus pour les incorporateurs;

— les risques de fraude sont beaucoup plus limités avec les autres graines (colza, navette, tournesol) non seulement en raison des cautions exigées, mais aussi et surtout en raison des faibles quantités utilisées dans la fabrication d'aliments pour animaux (respectivement 2 et 5 % de la production communautaire de tournesol et de colza pour la campagne 1990/1991).

2. La Commission indique, à la page 10 de son mémoire, « que, à la différence des graines de soja, l'importation des graines de colza, de navette et de tournesol est soumise à un contrôle administratif strict assorti d'une caution » et que « ce contrôle strict des importations de graines de colza, de navette et de tournesol, en réduisant considérablement les risques de fraude sur les graines importées, permet d'appliquer un régime de contrôle moins sévère au moment de l'identification des graines chez les incorporateurs ».

Il est demandé à la Commission les raisons pour lesquelles un système similaire n'a pas été mis en place pour l'importation de graines de soja.

La Commission a indiqué que, les importations de graines de soja dans la Communauté étant beaucoup plus importantes que les importations d'autres graines oléagineuses, un système de caution comparable à celui mis en place pour ces dernières serait disproportionné et excessivement rigide. Compte tenu du nombre de dossiers concernés, la gestion d'un tel système serait particulièrement difficile et lourde.

3. Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja, modifié par le règlement (CEE) n° 150/90 de la Commission, du 19 janvier 1990, afin de permettre le contrôle du droit à l'aide:

« ... 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 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 ».

La société Mignini soutient, à la page 7 de son mémoire, que « ... dans une industrie de transformation qui utilise des graines de soja pour les incorporer dans des aliments pour animaux, le système et les méthodes de production (formule des produits, automatisme, etc.) ainsi que les caractéristiques des produits de base et celles des produits finis sont si rigides et si transparents qu'il apparaît nécessaire et suffisant aux fins du contrôle de vérifier la comptabilité matières et financière pour vérifier avec certitude les quantités transformées ».

Compte tenu des conditions posées pour le contrôle de l'aide par les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2537/89, il est demandé à la Commission d'indiquer les raisons pour lesquelles une définition restrictive de l'entreprise telle que celle donnée par le règlement n° 150/90 était nécessaire pour assurer un contrôle efficace du versement des aides communautaires aux fabricants d'aliments pour animaux.

Selon la Commission, si un contrôle de la comptabilité est possible, cela ne signifie pas pour autant qu'un contrôle physique le soit aussi. Or, dans la mesure où le pourcentage d'incorporation d'un produit bénéficiant d'une aide communautaire ne peut être vérifié, l'exactitude de la comptabilité ne peut, à son tour, être vérifiée. Selon la Commission, c'est ce qui distingue fondamentalement la fabrication des aliments pour animaux de la fabrication de l'huile pour laquelle la combinaison des contrôles physiques et comptables est précise.

La Commission a indiqué qu'une définition restrictive de l'« entreprise » avait été adoptée pour obliger les fabricants à procéder à l'identification des graines uniquement lorsque les graines sont physiquement présentes dans les lieux mêmes où elles seront transformées. Elle a voulu ainsi éviter tout déplacement des graines d'un établissement à un autre après leur identification et assurer ainsi que les graines, une fois identifiées, seront incorporées dans les aliments dans un délai raisonnable autorisant un contrôle suivi dans le temps.

F. Grévisse
Juge rapporteur