CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 6 avril 1995 *

1. Dans la présente affaire, le Tribunale di Piacenza a saisi la Cour, conformément à l'article 177 du traité CE, d'une question préjudicielle relative à l'interprétation et, le cas échéant, la validité de l'article 1er du règlement (CEE) n° 668/93 du Conseil, du 17 mars 1993, relatif à l'instauration d'une limite à l'octroi de l'aide à la production de produits transformés à base de tomates [1].

Les faits

2. La question posée à titre préjudiciel par le Tribunale di Piacenza s'inscrit dans le cadre d'un litige opposant la SCAC Srl (ci-après « SCAC ») et l'Associazione dei Produttori Ortofrutticoli (ci-après « ASIPO »). Dans ce litige, SCAC faisait grief à ASIPO de ne pas avoir respecté un contrat, conclu entre parties, selon lequel ASIPO s'engageait à livrer à SCAC, pour la campagne 1993/1994, une quantité totale de tomates fraîches destinées à être transformées en « autres produits » (produits à base de tomates autres que le concentré de tomates et la tomate pelée entière en conserve) égale à la moyenne mathématique des quantités d'« autres produits », fabriqués par SCAC pendant les campagnes de commercialisation 1990/1991 et 1991/1992.

Or, la circulaire du ministère de l'Agriculture italien n° E-318, du 25 mars 1993, qui répartissait entre les différentes entreprises de transformation le quota de tomates fraîches pour la campagne 1993/1994, attribué à l'Italie par le règlement n° 668/93, avait octroyé à SCAC les quantités suivantes de tomates, donnant droit à une aide à la production: 11,9 tonnes pour les « tomates pelées », 3 501,7 tonnes pour le « concentré » et 2 954 tonnes pour les « autres produits ». Cette dernière quantité était inférieure de 622 400 kg à la quantité indiquée dans le contrat, ce qui fait que SCAC a inséré dans le contrat une clause par laquelle elle indiquait que, s'estimant pénalisée par le système d'attribution de quotas individuels, prévu par le règlement n° 668/93, elle considérait, dans l'attente d'une décision de la Cour sur le fond, qu'elle avait droit à une aide à la production pour ces 622 400 kg supplémentaires de tomates fraîches destinées à être transformées en « autres produits ».

Dans le cadre de l'exécution du contrat, ASIPO s'est bornée à livrer à SCAC, en vue de la transformation en « autres produits »,

* Langue originale: l'espagnol.

1 — JO L 72, p. 1.

la quantité de 2 954 tonnes de tomates fraîches, que la circulaire ministérielle avait attribuée à cette entreprise qui a effectué la livraison. Le refus de livrer les 622 400 kg restants était fondé sur l'incertitude quant à la garantie du prix de ce produit à la lumière de la réglementation communautaire.

3. Devant cette inexécution partielle du contrat, SCAC a saisi le Tribunale di Piacenza, concluant à ce qu'ASIPO soit condamnée à exécuter intégralement le contrat de livraison de tomates. Faisant droit aux conclusions de la demanderesse, la juridiction italienne a ordonné à titre provisoire à ASIPO de livrer les 622 400 kg de tomates et a posé à la Cour de justice les deux questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 668/93 du Conseil doit-il être interprété en ce sens que lorsqu'une entreprise transformatrice de tomates qui s'est vu attribuer un certain quota pour la production de tomates pelées, transfère 25 % des tomates fraîches du quota 'pelées' au quota 'concentré' ou 'autres produits', les effets de ce transfert se répercutent sur les campagnes de commercialisation suivantes, de sorte que cette entreprise se voit en tout état de cause attribuer le quota de tomates fraîches orienté vers la transformation en tomates pelées qui lui avait déjà été alloué lors de la campagne précédente, majoré toutefois d'un quota de tomates fraîches orienté vers la transformation en 'concentré' ou 'autres produits' proportionnellement au pourcentage de tomates fraîches effectivement transformées en 'concentré' ou en 'autres produits', en vertu du changement de destination précité de 25 % réalisé au cours de la précédente campagne de commercialisation, d'où une diminution correspondante dans le pourcentage de quotas des tomates fraîches (destinées à la fabrication de 'concentré' ou d''autres produits') attribués aux autres entreprises de transformation?

2) En cas de réponse affirmative à la question précédente et eu égard à la solution retenue dans l'arrêt de la Cour de justice du 21 février 1991 dans les affaires jointes C-143/88 et C-92/89, Zuckerfabrik, et au fait qu'il existe des doutes sérieux sur la validité de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 668/93 du Conseil, du 17 mars 1993, et que la demanderesse risque de subir un préjudice grave et irréparable, l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 668/93, qui comporte une augmentation progressive du quota de transformation de tomates fraîches attribué aux sociétés productrices de tomates 'pelées' au détriment des sociétés productrices de 'concentré' ou d''autres produits' selon le mécanisme décrit dans la question précédente, est-il illégal en tant qu'il est contraire au principe de non-discrimination tel qu'il a été consacré dans l'ordre communautaire, en particulier par l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE? »

4. Pour répondre à ces questions préjudicielles, dans lesquelles le Tribunale di Piacenza propose une interprétation du paragraphe 2

de l'article 1er du règlement n° 668/93 qui le conduit à mettre en cause la validité de cette disposition pour violation possible du paragraphe 3 de l'article 40 du traité CEE, il est nécessaire d'exposer au préalable le contexte réglementaire dans lequel la règle litigieuse s'inscrit.

Réglementation communautaire

5. La réglementation de base en la matière est constituée par le règlement (CEE) n° 426/86 du Conseil, du 24 février 1986, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes [2]. Cette organisation commune des marchés a pour objectif d'assurer la préférence communautaire pour certains produits transformés à base de fruits et légumes qui revêtent une importance particulière dans les régions méditerranéennes de la Communauté, étant donné que les prix à la production sont sensiblement supérieurs à ceux des pays tiers.

6. Pour atteindre cet objectif, l'organisation commune de marchés instaure un régime uniforme d'échanges avec les pays tiers, basé sur la détermination d'un prix minimal à l'importation et l'application, si le prix franco frontière des produits en provenance des pays tiers est inférieur, d'un droit de douane et d'une taxe compensatoire. Elle prévoit en outre l'octroi de restitutions à l'exportation pour permettre l'exportation des produits communautaires sur les marchés mondiaux.

7. En ce qui concerne les échanges intracommunautaires, l'organisation commune de marchés instaure un régime basé sur la détermination d'un prix minimal, à payer par les entreprises de transformation au producteur et fixé en fonction des prix de base des fruits et légumes destinés à la consommation à l'état frais et en fonction de la nécessité de maintenir un équilibre adéquat entre les différentes destinations du produit frais. Comme ce prix minimal est élevé et rendrait les produits communautaires non compétitifs, l'article 2 du règlement n° 426/86 instaure un régime d'aide à la production, qui permet aux entreprises de traiter les produits transformés à base de fruits et légumes à un prix inférieur à celui qui résulterait du paiement d'un prix rémunérateur aux producteurs de produits frais.

Eu égard à la production communautaire potentielle de certains fruits et légumes, l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 426/86 prévoit que le Conseil peut prendre les mesures appropriées pour prévenir un déséquilibre important entre l'offre et la demande de produits transformés, et notamment limiter la production qui ouvre droit à une aide à la production. En outre, l'article 3 du règlement n° 426/86 subordonne l'octroi d'aides à la production à la conclusion de contrats par les entreprises de transformation et les producteurs de fruits et légumes.

2 — JO L 49, p. 1.

8. Les dispositions du règlement de base de l'organisation commune de marchés qui sont relatives à l'aide à la production ont été mises en œuvre par le règlement (CEE) n° 1558/91 de la Commission, du 7 juin 1991, portant modalités d'application du régime d'aide à la production pour les produits transformés à base de fruits et légumes [3]. Ce règlement règle principalement la procédure administrative applicable aux aides à la production; en ce qui concerne cette procédure administrative, il souligne la nécessité pour les entreprises de transformation de tomates de conclure avec les producteurs un « contrat préliminaire » avant le début des plantations et, ensuite, un « contrat de transformation », comportant les noms et adresses des parties, les quantités de tomates fraîches achetées, le calendrier des livraisons et le prix à payer, ainsi que les produits finis à obtenir à partir des tomates fraîches.

9. Enfin, la limitation des aides à la production, prévue par l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 426/86, a été réglée en dernier lieu, pour les produits transformés à base de tomates, par le règlement n° 668/93, précité, qui a été complété par le règlement (CEE) n° 1794/93 [4]. L'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 668/93, qui est applicable à partir de la campagne de commercialisation 1993/1994, attribue à chaque État membre une quantité maximale de tomates fraîches ouvrant droit à l'octroi d'une aide à la production et ventilée en fonction des produits transformés à obtenir à partir des tomates fraîches. C'est ainsi que l'Italie s'est vu attribuer 1 655 000 tonnes pour le « concentré de tomates », 1 185 000 tonnes pour les « tomates pelées entières en conserves » et 453 998 tonnes pour les « autres produits à base de tomates ».

En vertu de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 668/93, chaque État membre répartit ensuite son quota « entre les entreprises de transformation proportionnellement à la moyenne des quantités réellement produites par chacune d'elles pendant les trois campagnes de commercialisation précédant la campagne pour laquelle l'aide est fixée ». Pour assouplir dans une certaine mesure ce système rigide d'attribution de quotas de tomates fraîches aux entreprises en fonction du produit transformé, le dernier alinéa de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 668/93 prévoit ce qui suit:

« Sur demande de l'entreprise concernée, les autorités compétentes de l'État membre autorisent une seule des trois possibilités de transfert suivantes:

— un transfert, dans la limite de 25 %, des quantités de tomates pelées, exprimées en quantités de tomates fraîches, vers les quantités attribuées pour les concentrés de tomates et autres produits à base de tomates,

3 — JO L 144, p. 31.

4 — Règlement (CEE) n° 1794/93 de la Commission, du 30 juin 1993, établissant les modalités d'application relatives à l'aide à la production des produits transformés à base de tomates (JO L 163, p. 23).

— un transfert, dans la limite de 5 %, des quantités de concentrés de tomates, exprimées en quantités de tomates fraîches, vers les quantités attribuées pour les autres produits,

— un transfert, dans la limite de 5 %, des quantités prévues pour les autres produits à base de tomates, exprimées en quantités de tomates fraîches, vers les quantités attribuées pour les concentrés. »

Première question

10. La première question posée par le Tribunale di Piacenza est relative à l'interprétation à donner à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 668/93, qui impose à chaque État membre l'obligation de répartir entre les entreprises de transformation le quota de tomates fraîches, ouvrant droit à une aide à la production, qui lui a été attribué par le règlement précité. En outre, cette disposition permet aux entreprises, moyennant autorisation préalable des autorités compétentes de l'État membre, de transférer des tomates fraîches entre les quantités qui composent son quota. Or, ces possibilités de transfert sont limitées, de sorte qu'une entreprise peut transférer jusqu'à 25 % des quantités de « tomates pelées entières » vers les quantités de « concentrés de tomates » et « autres produits », ainsi que 5 % des quantités « concentrés de tomates » vers les quantités « autres produits », et inversement. Toutefois, aucun transfert n'est autorisé des quantités « concentrés de tomates » et « autres produits » vers les quantités « tomates pelées entières ». La question préjudicielle concerne précisément l'interprétation de ce système des transferts entre les différentes quantités du quota attribué à chaque entreprise.

11. Selon la demanderesse au principal, ce système des transferts favorise les entreprises de production de tomates pelées au détriment de celles qui produisent du concentré de tomates ou d'autres produits. Selon elle, si une entreprise transfère 25 % des « tomates pelées » vers les « concentrés de tomates » ou « autres produits », ce transfert se répercutera sur les campagnes de commercialisation suivantes, de telle sorte que cette entreprise conservera la même quantité de tomates pelées, augmentée d'une quantité de concentrés de tomates ou d'autres produits proportionnelle aux quantités de tomates fraîches réellement transformées en concentrés ou autres produits et comprenant les quantités transférées. SCAC prétend dès lors que les entreprises de production de tomates pelées conserveront leur quota de tomates pelées et pourront acquérir progressivement des quotas de concentrés et d'autres produits au détriment des entreprises de transformation de ces deux derniers types de produits, dont les quotas seront progressivement réduits.

12. Cette interprétation du système des transferts prévu par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 668/93, sur laquelle la juridiction nationale s'est basée pour poser sa question préjudicielle, doit être rejetée.

En premier lieu, seuls les transferts des quantités « tomates pelées » vers celles de « concentrés de tomates » ou « autres produits » sont techniquement possibles, tandis que l'inverse n'est pas vrai. En effet, les tomates fraîches utilisées dans la fabrication des tomates pelées en conserves doivent être de bonne qualité et être en parfait état de conservation, de manière à être également aptes à la fabrication de concentrés de tomates et autres produits. Or, les tomates utilisées dans la fabrication des concentrés et autres produits peuvent être de qualité inférieure et il n'est pas nécessaire qu'elles soient en parfait état de conservation, ce qui fait qu'elles ne peuvent pas être utilisées pour être transformées en tomates pelées. La possibilité de transfert des quantités de « tomates pelées » vers les autres quantités se révèle donc être un moyen qui introduit une relative souplesse dans le système rigide des quotas de l'organisation commune de marchés, afin de permettre aux entreprises qui acquièrent des tomates de qualité supérieure, mais qui se détériorent par la suite pour une raison quelconque, d'utiliser ces tomates pour fabriquer des concentrés de tomates ou d'autres produits. En ce sens, l'article 6, paragraphe 5, du règlement n° 1558/91 prévoit que, lorsque les tomates se sont détériorées après leur prise en charge par le transformateur, les autorités compétentes peuvent permettre à celui-ci d'utiliser les tomates pour la transformation en un produit fini autre que celui indiqué dans le contrat de transformation.

En deuxième lieu, les États membres répartissent leurs quotas et les trois quantités qui le composent entre les entreprises de transformation en tenant compte des « quantités réellement produites par chacune d'elles », selon les termes de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 668/93. Cela veut dire que, si une entreprise transfère 25 % des quantités de tomates pelées de son quota vers les autres quantités, son quota de tomates pelées dépendra, au cours de la campagne de commercialisation suivante, des quantités réellement produites et l'entreprise ne conservera pas le quota de la campagne précédente. Une entreprise ne peut pas conserver tel quel le quota sur la base duquel elle a réalisé le transfert et en même temps augmenter les quantités qui ont bénéficié de ce transfert. Ainsi que la Commission l'indique dans ses observations, le système des quotas n'entraîne pas la constitution de droits acquis en faveur des entreprises.

Enfin, la moyenne mathématique des quantités de produits transformés à base de tomates réellement produites par chaque entreprise au cours des trois campagnes de commercialisation antérieures, qui est le critère que les États membres peuvent utiliser pour attribuer les quotas aux entreprises, comprend la production globale d'une entreprise, tant celle qui a bénéficié d'une aide à la production que celle qui n'en a pas bénéficié. Toute entreprise a le droit de fabriquer les quantités de produits transformés à base de tomates qu'elle juge appropriées, bien que seuls les produits relevant des quantités concernées, faisant partie de son quota, bénéficieront d'une aide à la production. Or, aux fins de la répartition d'un quota entre les entreprises, l'État membre peut également prendre en considération la production qui a dépassé ce quota.

13. Par conséquent, il faudra répondre par la négative à la première question posée par le Tribunale di Piacenza, étant donné que le

transfert des tomates fraîches des quantités de tomates pelées vers les quantités de concentrés ou autres produits ne modifie pas le critère de répartition des quotas et des quantités entre les entreprises au cours de la campagne de commercialisation suivante, répartition qui se fera en fonction des quantités de tomates que chaque entreprise aura réellement transformées dans les différents produits à base de tomates.

Deuxième question

14. Étant donné que nous avons répondu par la négative à la première question, il n'est en principe pas nécessaire de répondre à la deuxième question du Tribunale di Piacenza. Toutefois, nous pensons qu'il peut être utile pour le juge national, appelé à trancher le litige principal, de savoir si l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 668/93, interprété dans le sens exposé ci-dessus, engendre une quelconque discrimination qui le rend incompatible avec l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE.

15. En ce sens, il existe une jurisprudence touffue de la Cour de justice, selon laquelle le principe de non-discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté, consacré par l'article 40, paragraphe 3, du traité, constitue le reflet concret dans le cadre de la politique agricole du principe général d'égalité, qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire. Ce principe exige que des situations identiques ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière identique, à moins que ce traitement ne soit objectivement justifié [5]. En outre, la Cour a affirmé que « force est de constater que le fait qu'une mesure prise dans le cadre d'une organisation commune de marché puisse avoir des répercussions différentes pour certains producteurs, en fonction de la nature particulière de leur production, n'est pas constitutif d'une discrimination, dès lors que cette mesure est basée sur des critères objectifs, adaptés aux besoins du fonctionnement global de l'organisation commune de marché » [6].

16. La limitation de l'aide à la production de produits transformés à base de tomates par l'instauration d'un système de quotas est parfaitement compatible avec l'article 40, paragraphe 3, du traité, tout comme l'était le système des seuils de garantie, appliqué précédemment comme mesure de stabilisation de la production dans cette organisation commune de marchés [7], étant donné qu'ils visent au maintien de l'équilibre entre l'offre et la demande, qui est, selon la lettre c) de l'article 39, paragraphe 1, du traité, un des objectifs de la politique agricole commune.

17. Le mécanisme des transferts entre les différentes quantités qui composent les quotas

5 — Voir, entre autres, les arrêts des 21 février 1990, Wuidart e.a. (C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435), 19 mars 1992, Hierl (C-311/90, Rec. p. I-2061), et 18 mai 1994, Codorniu/Conseil (C-309/89, Rec. p. I-1853).

6 — Arrêt Hierl, précité, point 19; arrêt du 9 juillet 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301).

7 — C'est ce que la Cour a affirmé dans son arrêt du 24 janvier 1991, SITPA (C-27/90, Rec. p. I-133).

attribués aux entreprises par les États permet le transfert des tomates fraîches des quantités de « tomates pelées » vers les quantités de « concentrés » et « autres produits », parce que ce transfert est techniquement possible et qu'il permet d'accroître la fabrication du produit de haute qualité qu'est la tomate pelée. Cette possibilité de transfert ne crée aucun avantage disproportionné pour les entreprises qui produisent des tomates pelées, étant donné que leurs quotas dépendront toujours des quantités réellement produites et que, si elles transfèrent des tomates vers les quantités de concentrés ou d'autres produits, elles perdront la part correspondante de leur quota de tomates pelées lors de la campagne de commercialisation suivante. En outre, toute entreprise peut fabriquer des produits transformés à base de tomates en marge de son quota et augmenter celui-ci au prorata pour chacune des trois quantités qui le composent. Par conséquent, si des tomates fraîches sont transférées vers d'« autres produits » parce qu'il s'agit d'un secteur en croissance, les quantités de tomates qui bénéficient d'une aide à la production baisseront, à moins que les institutions communautaires n'augmentent le quota national.

18. Il résulte de tout ce qui précède que le système des transferts, prévu par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 668/93, ne crée aucune discrimination injustifiée entre les différentes entreprises et ne comporte par conséquent aucun élément qui soit de nature à mettre en cause sa validité.

Conclusion

19. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre dans les termes suivants aux questions posées par le Tribunale di Piacenza:

« L'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 668/93 du Conseil, du 17 mars 1993, relatif à l'instauration d'une limite à l'octroi de l'aide à la production de produits transformés à base de tomates, doit être interprété en ce sens que les transferts, par les entreprises de transformation, de tomates fraîches des quantités de tomates pelées vers les quantités de concentrés ou autres produits ne se répercutent pas sur la campagne de commercialisation suivante, de sorte que ces entreprises ne conservent pas tels quels leurs quotas de tomates pelées tout en augmentant en même temps leurs quotas de concentrés ou autres produits au prorata des transferts réalisés.

La présente affaire n'a fait apparaître aucun élément susceptible d'affecter la validité de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 668/93, précité. »