CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 14 avril 1994 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Cette affaire concerne une demande de décision préjudicielle introduite par le Finanzgericht Baden-Württemberg; elle soulève la question de savoir si l'aide spéciale accordée aux producteurs allemands, en compensation d'un démantèlement partiel du système des montants compensatoires monétaires, doit également pouvoir être octroyée à un producteur français écoulant sa production sur le marché allemand.

2. Le Finanzgericht a déféré les questions suivantes:

« 1) L'octroi par la République fédérale d'Allemagne d'une aide spéciale à un exploitant agricole qui n'est pas établi en Allemagne mais dans un autre pays de la Communauté, exporte ses produits du pays de production vers l'Allemagne et les vend sur le marché des produits agricoles en Allemagne à des acheteurs allemands est-il compatible avec l'article 3, paragraphe 1, du titre II du règlement (CEE) n° 855/84 du Conseil des Communautés européennes, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 1)?

2) S'il est répondu par la négative à la question 1:

L'article 3 du titre II du règlement n° 855/84 exclut-il directement, au risque de violer le paragraphe 1, l'octroi à des producteurs agricoles qui ne sont pas établis en Allemagne d'une aide spéciale prévue en droit fiscal allemand? »

Dans les considérations qui vont suivre, nous commencerons par exposer la législation communautaire applicable avant de passer à l'examen des réponses à donner aux questions déférées.

* Langue originale: l'anglais.

La législation communautaire

3. Les montants compensatoires monétaires servent à éviter des distorsions des échanges tenant aux écarts entre les taux de change effectifs et les taux artificiels ou « représentatifs » utilisés aux fins de la politique agricole commune; ces derniers sont utilisés en particulier pour la conversion des prix agricoles fixés en écus dans les monnaies nationales [1]. Les taux représentatifs sont quelquefois qualifiés de « taux vert » et les valeurs correspondantes de « monnaies vertes ». Là où, en ce qui concerne une monnaie particulière, le taux vert est inférieur au taux de change, les montants compensatoires monétaires correspondants sont positifs, c'est-à-dire qu'ils prennent la forme d'un prélèvement sur les importations et d'une subvention aux exportations. En revanche, là où le taux vert dépasse le taux du marché, les montants compensatoires monétaires correspondants sont négatifs, et prennent la forme d'une subvention aux importations et d'un prélèvement sur les exportations.

4. Le règlement (CEE) n° 855/84 du Conseil [2] (ci-après le « règlement ») a prévu des mesures destinées à éliminer la nécessité de montants compensatoires monétaires positifs par l'ajustement des taux de change représentatifs. Ces ajustements comportaient en particulier une augmentation du taux représentatif pour le mark allemand, soit une réévaluation du mark vert. Étant donné que de nombreux prix agricoles sont fixés en écus et sont, comme nous l'avons vu, convertis dans les monnaies nationales aux taux représentatifs, cette réévaluation a entraîné une réduction des revenus agricoles en Allemagne. Aux termes du treizième considérant du règlement,

« ... l'adaptation des taux représentatifs en Allemagne et aux Pays-Bas entraîne une baisse de prix en monnaie nationale et, par conséquent, une baisse du revenu agricole ... à titre de compensation, il convient de prévoir la possibilité d'octroyer des aides nationales au financement desquelles la Communauté participera de façon temporaire et dégressive... »

L'article 3 du règlement prévoit par conséquent ce qui suit:

« 1. Est considérée comme compatible avec le marché commun, une aide spéciale accordée aux producteurs agricoles allemands dans les conditions énoncées ci-après.

2. La République fédérale d'Allemagne est autorisée à accorder l'aide spéciale par versement, mentionné dans la facturation ou la déclaration de la taxe sur la valeur ajoutée en

1 — Les montants compensatoires monétaires ont été instaurés pour la première fois par le règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil (JO L 106, p. 1).

2 — Règlement, du 31 mars 1984, relatif au calcul et au démantèlement des montants compensatoires monétaires applicables à certains produits agricoles (JO L 90, p. 1).

utilisant la taxe sur la valeur ajoutée en tant qu'instrument.

Le montant de cette aide ne peut dépasser 3 % du prix hors TVA payé par l'acheteur du produit agricole. »

A l'évidence, dans cette disposition, il faut entendre par « producteurs agricoles allemands » les « producteurs agricoles en Allemagne », puisque ce sont ces agriculteurs qui ont été affectés par la réévaluation du mark vert. L'Allemagne a donc été autorisée à accorder une aide à ses producteurs sous la forme d'un allégement de la taxe sur la valeur ajoutée à laquelle le producteur est assujetti, limité à un maximum de 3 % du prix du produit. Ce plafond a augmenté en passant à 5 %, pour la période du 1er juillet 1984 au 31 décembre 1988, en vertu de la décision 84/361/CEE du Conseil [3]. Dans les considérants de cette décision, le Conseil expose que le plafond de 3 % fixé par le règlement s'était avéré insuffisant eu égard aux difficultés particulières auxquelles l'agriculture allemande était confrontée. Néanmoins, à aucun égard, la présente affaire ne concerne l'écart entre le plafond de 3 % autorisé par le règlement initial et le plafond de 5 % autorisé par la décision ultérieure.

3 — Décision du 30 juin 1984 relative à une aide accordée aux producteurs agricoles en République fédérale d'Allemagne (JO L 185, p. 41).

5. Nous l'avons constaté, l'aide autorisée par le règlement devait être accordée sous la forme d'un allégement de la TVA. Néanmoins, la sixième directive sur la TVA [4] a établi une assiette uniforme pour la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi qu'une liste exhaustive des déductions qui peuvent être opérées pour la détermination de l'obligation fiscale de l'assujetti. Afin de permettre l'octroi de l'aide, il était donc nécessaire de prévoir des dérogations aux dispositions de la sixième directive. Le Conseil a par conséquent adopté une vingtième directive sur la TVA [5]. L'article 1er et l'article 2 de la vingtième directive autorisent l'Allemagne, par dérogation à la sixième directive, à utiliser la TVA pour accorder l'aide spéciale prévue par le règlement n° 855/84 et par la décision 84/361. L'article 3 prévoit que l'Allemagne doit prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que l'application des articles 1er et 2 n'affecte pas le calcul des « ressources propres » aux fins du budget communautaire [6]. L'article 7 prévoit que la directive est applicable du 1er juillet 1984 au 31 décembre 1991 au plus tard.

4 — Sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1).

5 — Vingtième directive 85/361/CEE du Conseil, du 16 juillet 1985, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: dérogations relatives aux aides spéciales accordées à certains agriculteurs en compensation du démantèlement des montants compensatoires monétaires applicables à certains produits agricoles (JO 192, p. 18).

6 — Voir la décision 85/257/CEE, Euratom du Conseil, du 7 mai 1985, relative au système des ressources propres des Communautés (JO 128, p. 15), aujourd'hui remplacée par la décision 88/376/CEE, Euratom du Conseil, du 24 juin 1988, relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 185, p. 24).

Examen des questions déférées

6. Le plaignant dans la procédure principale (ci-après « Rustica ») est une société française qui se livre, en France, à des activités d'amélioration des plantes et de production de semences. Au cours de la période à considérer, elle a exporté des semences de céréales et d'oléagineux de France en Allemagne et les a écoulées sur le marché allemand. Rustica était assujettie à la TVA en Allemagne en ce qui concerne ces ventes. Dans ses déclarations fiscales de la TVA pour les exercices 1986 et 1987, Rustica a réclamé un abattement de 5 % au titre du paragraphe 24a de l'Umsatzsteuergesetz, qui met en oeuvre en droit allemand l'autorisation accordée par l'article 3 du règlement n° 855/84 et par l'article 1er de la décision 84/361 [7]. L'abattement a été refusé par l'administration fiscale défenderesse et Rustica a engagé une procédure contre cette décision de refus devant le Finanzgericht Baden-Württemberg.

La première question

7. Par sa première question, le Finanzgericht demande si l'aide autorisée par le règlement peut être accordée à un producteur dans un autre État membre qui exporte sa production en Allemagne et l'écoule sur le marché allemand.

8. Nous l'avons constaté, l'aide autorisée par le règlement est octroyée en vue du dédommagement du producteur en Allemagne pour une perte de revenu consécutive à la réévaluation du mark vert. Rustica soutient que, en vertu du principe de non-discrimination, l'aide doit également pouvoir être octroyée aux producteurs d'autres États membres qui écoulent leur production sur le marché allemand. Elle émet l'avis que ces producteurs ont été affectés par le démantèlement des montants compensatoires monétaires exactement dans la même mesure que les agriculteurs allemands et qu'ils ont donc droit au même allégement de la TVA en compensation de leur perte de revenu.

9. Rustica invoque également l'article 95, du traité, paragraphe 1, qui prévoit ce qui suit:

« Aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires. »

Rustica soutient que le paragraphe 24a de l'Umsatzsteuergesetz doit être interprété conformément à cette disposition et que l'aide octroyée au titre du paragraphe 24a doit par conséquent bénéficier tant aux producteurs d'autres États membres qu'aux producteurs allemands. En effet, s'il en allait autrement, les produits fournis par les premiers seraient indirectement frappés d'une

7 — Le paragraphe 24a a été inséré dans l'Umsatzsteuergesetz par l'Erste Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes, du 29 juin 1984 (BGBl. I, p. 796): voir Sölch/Ringleb/List Umsatzsteuergesetz (Munich, 1993), paragraphe 24a, note 2.

TVA plus lourde que celle qui frappe des produits allemands équivalents.

10. Selon nous, ce sont là des arguments qui ne peuvent être retenus. En premier lieu, il ressort clairement des termes de l'article 3 du règlement que les producteurs des autres États membres ne sont pas visés. En outre, c'est là ce qui ressort avec clarté de sa finalité. En effet, nous avons constaté que l'aide autorisée par le règlement est destinée à compenser la réévaluation du mark vert. Or, ainsi que la Commission le souligne, le revenu des producteurs exportant leur production à partir d'un autre État membre ne sera pas affecté par cette réévaluation. Là où le prix du produit en cause est fixé par des mesures d'intervention, toute réduction du prix (exprimé en marks allemands) résultant d'une réévaluation du mark vert sera compensée par une réduction correspondante du montant compensatoire monétaire prélevé sur l'importation. Là où, d'autre part, le prix n'est pas fixé par des mesures d'intervention, une réévaluation du mark vert est sans effet sur la valeur obtenue pour les produits en cause. Bien entendu, dans ce dernier cas, la valeur reçue par le producteur (exprimée dans la monnaie de l'État membre dont il relève) risque d'être affectée par les fluctuations du taux de change sur le marché; mais il est clair qu'elle ne peut être affectée par les fluctuations du taux vert.

11. C'est sans doute pour ce motif que l'article 3, paragraphe 1, du règlement mentionne une « aide spéciale accordée aux producteurs agricoles *allemands* », et les considérants de la décision 84/361 les « difficultés particulières rencontrées par l'agriculture *allemande* » (et que le titre contient les termes suivants: « une aide accordée aux producteurs agricoles en *République fédérale d'Allemagne* ») [8]. Ainsi que nous l'avons souligné, les difficultés en cause découlaient d'une réévaluation du mark vert. Il n'existe aucun motif de s'écarter d'une interprétation littérale des dispositions susvisées et de les interpréter en ce sens qu'elles s'appliqueraient à un producteur français qui vend sa production en Allemagne. L'octroi à ce producteur d'une compensation pour la réévaluation du mark vert constituerait un dédommagement pour une perte inexistante.

12. C'est là un point particulièrement facile à vérifier dans le cas des produits en cause. En effet, ainsi que la Commission le fait observer, l'organisation commune du marché des semences prend généralement la forme d'un système d'aides à la production et non de prix d'intervention [9]. Ainsi, même dans le cas des producteurs allemands, le revenu de la vente de semences en Allemagne n'aura pas été directement affecté par la réévaluation du mark vert, bien que cette réévaluation aura influé sur les montants des aides à la produc-

8 — Voir de même la décision 88/402/CEE du Conseil, du 30 juin 1988, relative à une aide accordée aux producteurs agricoles en République fédérale d'Allemagne (JO L 195, p. 70), et la décision 92/392/CEE du Conseil, du 30 juin 1992, relative à une compensation nationale temporaire en faveur des agriculteurs d'Allemagne (JO L 215, p. 100).

9 — Voir le règlement (CEE) n° 2358/71, du 26 octobre 1971, portant organisation commune des marchés dans le secteur des semences (JO L 246, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1239/89, du 3 mai 1989 (JO L 128, p. 35). Néanmoins, l'article 6 du règlement n° 2358/71 prévoit la fixation d'un prix de référence annuel dans le cas du maïs hybride destiné à l'ensemencement.

tion (exprimés en marks allemands), qui sont versés aux agriculteurs allemands. D'autre part, la valeur des aides à la production versées aux agriculteurs français ne sera fonction que du taux du franc vert.

13. Selon nous, l'article 95 du traité ne constitue pas non plus un argument en faveur de Rustica. La signification du règlement étant claire, tant d'après ses termes que compte tenu de sa finalité, tout argument fondé sur l'article 95 viserait la validité du règlement et non son interprétation. Nous l'avons constaté, le règlement doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise l'octroi d'une aide qu'aux producteurs en Allemagne. Il est à noter cependant que la validité du règlement n'a pas été mise en cause dans le cadre de la présente procédure et il est évident, en tout état de cause, qu'une constatation de son invalidité ne constituerait pas un argument à l'appui de la présente demande de Rustica. En effet, si le règlement devait être déclaré non valide, il n'en résulterait pas que l'octroi de l'aide, sous la forme d'un allégement de la TVA, aux producteurs d'autres États membres serait autorisé mais uniquement que l'octroi de cette aide aux producteurs d'Allemagne ne serait plus autorisé.

14. Nous concluons par conséquent que la première question déférée par le Finanzgericht doit recevoir une réponse négative. Il est donc nécessaire de répondre à la seconde question.

La seconde question

15. Par sa seconde question, le Finanzgericht demande essentiellement si l'article 3 du règlement fait obstacle à l'octroi de l'aide, sous la forme d'un allégement de la TVA, aux producteurs ne tombant pas dans le champ d'application de cette disposition.

16. Il est clair que l'article 3 du règlement n'interdit pas par lui-même l'octroi de l'aide, mais n'a pour effet que d'autoriser l'octroi de l'aide répondant aux conditions établies. L'autorisation est nécessaire sous un double aspect.

17. En premier lieu, il se peut que l'aide octroyée par un État membre en faveur de certaines entreprises ou de la production de certains biens soit incompatible avec le marché commun et, par conséquent, contraire à l'article 92 du traité. Il est exact que l'article 42 du traité prévoit que les dispositions du chapitre du traité relatif aux règles de concurrence, qui comprennent les règles relatives aux aides d'État [10], ne s'appliquent aux produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil dans le cadre de l'article 43, paragraphes 2 et 3. Néanmoins, les règlements portant organisation commune du marché prévoient fréquemment l'application des dispositions du traité relatives aux aides d'État. C'est ainsi

10 — Figurant maintenant dans la troisième partie, titre V, chapitre 1, section troisième, du traité.

que l'article 8 du règlement n° 2358/71 [11] applique les articles 92 à 94 du traité aux produits relevant de l'organisation commune du marché des semences, sauf si ce règlement en dispose autrement. Selon les circonstances, il se peut donc que l'octroi de l'aide tombant en dehors du champ d'application du règlement n° 855/84 (ou, le cas échéant, de la décision 84/361) soit interdit par l'article 92 du traité. En outre, un État membre se proposant d'octroyer cette aide doit en tout état de cause se conformer aux conditions de notification prévues à l'article 93, paragraphe 3. L'aide tombant dans le champ d'application du règlement, d'autre part, est bien entendu censée compatible avec le marché commun.

18. En deuxième lieu, ainsi que nous l'avons déjà constaté [12], l'octroi de l'aide sous la forme particulière de l'allégement de la TVA est en principe contraire à la sixième directive sur la TVA [13]. Pour ce motif, l'octroi de cette aide nécessite l'autorisation accordée, à titre de dérogation à la sixième directive, par la vingtième directive sur la TVA [14]. Il s'ensuit que l'allégement de la TVA au-delà des limites indiquées dans la vingtième directive serait contraire aux dispositions de la sixième directive. Il y a lieu de rappeler que la dérogation accordée par la vingtième directive est limitée à l'aide spéciale autorisée par le règlement n° 855/84 et par la décision 84/361.

Conclusion

19. Nous sommes par conséquent d'avis que les questions déférées par le Finanzgericht Baden-Württemberg doivent recevoir les réponses suivantes:

« 1) L'article 3 du règlement (CEE) n° 855/84 du Conseil et l'article 1er de la décision 84/361/CEE du Conseil ne peuvent être interprétés en ce sens qu'ils autorisent l'octroi d'une aide spéciale sous la forme d'un allégement de la TVA à un producteur d'un État membre autre que l'Allemagne, nonobstant le fait que ce producteur importe ses produits en Allemagne et les écoule dans ce pays.

2) L'octroi de cette aide à un producteur d'un État membre autre que l'Allemagne est par conséquent interdit notamment par la directive 77/388/CEE du Conseil, combinée avec la directive 85/361/CEE du Conseil. »

11 — Précité à la note 9.

12 — Voir le point 5 ci-dessus.

13 — Précitée à la note 4.

14 — Précitée à la note 5.