CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO
présentées le 21 juin 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le juge de paix du canton de Brasschaat a déféré à la Cour une question portant sur la validité de deux règlements de la Commission, le règlement (CEE) n° 2324/88 et le règlement (CEE) n° 3779/88 [1] adoptés tous deux afin d'exécuter l'arrêt du 29 juin 1988, Van Landschoot (300/86, Rec. p. 3443).

2. C'est le litige qui avait, à l'époque, donné lieu à la procédure 300/86 qui est à l'origine de ce nouveau renvoi préjudiciel. Nous en rappelons brièvement les circonstances. Le 16 septembre 1986, M. Van Landschoot, propriétaire d'une exploitation agricole mixte (culture de céréales et élevage), a vendu à l'entreprise de transformation NV Mera une quantité déterminée de céréales (4 925 kg) assujettie au prélèvement de coresponsabilité correspondant (égal à 1 242 BFR). Sept jours plus tard, M. Van Landschoot a acheté à l'entreprise Mera des aliments pour animaux contenant une quantité presque identique (4 575 kg) de céréales de la même qualité que celles vendues précédemment.

Estimant que le prélèvement imposé au moment de la vente des céréales était illégal, M. Van Landschoot a agi en justice à l'encontre de l'entreprise Mera, en demandant le remboursement de la charge qu'il avait supportée; le juge saisi s'était donc adressé à la Cour en lui déférant la question de la validité du régime d'application du prélèvement de coresponsabilité, tel qu'il résultait du règlement (CEE) n° 2040/86 de la Commission [2].

3. Dans son arrêt, la Cour a constaté l'invalidité de l'article 1er, paragraphe 2, deuxième alinéa, de ce règlement « dans la mesure où il exonère du prélèvement de coresponsabilité les premières transformations de céréales opérées dans l'exploitation du producteur, au moyen d'installations de cette exploitation, pour autant que le produit de la transformation est utilisé dans cette même exploitation, mais ne prévoit pas cette exonération pour les premières transformations opérées en dehors de l'exploitation du producteur ou au moyen d'installations qui ne font pas partie de l'équipement agricole de cette exploitation, lorsque le produit de la transformation est utilisé dans celle-ci ».

4. A la suite de cet arrêt, la Commission a adopté deux mesures. En premier lieu, elle a modifié, par le règlement n° 2324/88, le champ d'application du prélèvement: conformément à ce règlement, le prélèvement est dû pour les quantités de céréales « mises sur le marché », la « mise sur le marché » étant définie comme les « ventes (y compris les opérations de troc) par les producteurs des produits » (voir l'article 1er du règlement n° 2324/88); en revanche, « les producteurs qui font opérer les premières transformations par un tiers en

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 202 du 26.7.1988, p. 39, et JO L 332 du 2.12.1988, p. 17.

2 — JO L 173 du 30.6.1986, p. 65.

vue d'une utilisation ultérieure du produit transformé dans (leur) exploitation » (deuxième considérant du règlement n° 2324/88) sont exemptés.

En second lieu, par le règlement n° 3779/88, la Commission a remédié aux conséquences de la discrimination constatée par l'arrêt 300/86, en prévoyant que les producteurs pourraient obtenir le remboursement des charges indûment supportées, au moyen d'une procédure prévue à cet effet.

A cette fin, l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 3779/88 prévoit que:

« Les organismes compétents désignés par les États membres remboursent, avant le 30 juin 1989, aux producteurs, à la demande de ces derniers, les montants des prélèvements de coresponsabilité retenus:

— sur les opérations de transformation, pour le compte du producteur, visées à l'article 1er, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement (CEE) n° 2040/86, dont le produit obtenu a été utilisé dans l'exploitation du producteur pour l'alimentation animale,

— sur les opérations de transformation de céréales livrées ou mises à la disposition d'une entreprise par un producteur (travail à façon) en vue d'une utilisation ultérieure dans son exploitation, comme intervenues jusqu'au 26 juillet 1988 dans le cadre de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1432/88 » [3].

En résumé, la situation est donc la suivante.

Un producteur de céréales peut demander un remboursement en application du règlement n° 3779/88, et, de manière plus générale, il est exempté du prélèvement, conformément au règlement n° 2324/88, lorsque les céréales ont été transformées, pour son compte, par un tiers et qu'elles ont été ensuite utilisées dans son exploitation pour l'alimentation des animaux.

En revanche, le remboursement n'est pas dû et, en général, le prélèvement est dû, lorsque le producteur a *vendu,* et donc « mis sur le marché » les céréales, même si, par la suite, il a acheté des aliments pour animaux à base de céréales de la même qualité que celles précédemment vendues.

5. C'est sur la légitimité de cette différence de traitement que le juge de paix du canton de Brasschaat interroge à nouveau la Cour.

Avant d'examiner au fond la question déférée par le juge de renvoi, il est opportun d'en préciser la portée.

Il convient de noter avant tout que la demande de remboursement du prélèvement qui fait l'objet de la procédure au principal a été présentée dans le cadre d'une procédure de droit interne et non pas de la procédure « communautaire » prévue à cet effet au règlement n° 3779/88.

A cet égard, nous pensons pouvoir nous limiter à deux observations.

Tout d'abord, le règlement n° 3779/88 prévoit et réglemente la possibilité, pour les producteurs, de s'adresser directement aux organismes nationaux compétents pour obtenir le remboursement des prélèvements

3 — JO L 131 du 27.5.1988, p. 37.

qu'ils ont indûment supportés; cette faculté est prévue également, si ce n'est surtout, dans l'intérêt des producteurs eux-mêmes et, notamment, de ceux qui, n'ayant pas contesté le paiement du prélèvement devant les juridictions nationales, n'étaient plus en mesure, lorsque l'arrêt 300/86 a été rendu, d'agir sur la base des procédures de droit interne. Cela étant et en l'absence de dispositions explicites dans le règlement lui-même, il convient d'estimer que la procédure « communautaire » prévue dans ce règlement *n'exclut pas* que les intéressés puissent, dans ce même but (obtenir le remboursement), recourir à des procédures de droit interne.

En second lieu, bien qu'il agisse dans un cadre procédural différent de celui envisagé dans le règlement, le juge de renvoi doit, de toute façon, pour statuer sur la demande qui lui est soumise, appliquer les dispositions fondamentales du règlement n° 3779/88, qui définissent les hypothèses dans lesquelles le droit au remboursement existe (quelle que soit la façon dont il est exercé). Il ne fait donc aucun doute que la question de la validité de ces dispositions est essentielle pour la solution de la procédure au principal.

Or, il convient de remarquer, à cet égard, que les dispositions auxquelles le juge de renvoi se réfère dans la demande préjudicielle sont celles de l'article 1er, paragraphe 1, *deuxième* tiret, du règlement n° 3779/88, c'est-à-dire celles qui concernent le remboursement des prélèvements versés conformément au régime de perception institué par le règlement n° 1432/88 de la Commission.

Il est toutefois évident que la question préjudicielle doit plutôt se référer aux dispositions du *premier* tiret de cette règle, puisque le prélèvement litigieux a été versé conformément à l'ancien système de perception, prévu au règlement n° 2040/86.

Quoi qu'il en soit, il nous semble que l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 3779/88, bien qu'il distingue entre les opérations effectuées sous l'empire de deux régimes d'application différents, prévoyait une seule hypothèse, commune aux deux systèmes, dans laquelle le droit au remboursement existe, c'est-à-dire l'hypothèse d'opérations de transformation effectuées par un tiers « pour le compte » du producteur de céréales. La Cour est donc appelée, en substance, à se prononcer sur la validité de tout l'article 1er, paragraphe 1, et non pas d'une partie de cette norme (quelle que soit la partie pertinente).

Il convient d'ajouter que la question de validité en cause porte nécessairement également sur les dispositions du règlement n° 2324/88 qui, toujours pour tirer les conséquences de l'arrêt 300/86, ont modifié le champ d'application du prélèvement. C'est ce qui ressort de l'ordonnance du juge de renvoi elle-même et c'est d'ailleurs évident, dans la mesure où la portée du droit au remboursement se définit nécessairement par référence à la portée du prélèvement et vice versa.

En résumé, donc, la question que la Cour est appelée à examiner nous semble en substance la suivante: le principe d'égalité de traitement est-il enfreint lorsque, conformément à la législation communautaire en vigueur, les producteurs ayant fait transformer des céréales, pour leur propre compte, par un transformateur industriel et ayant ensuite utilisé les produits transformés comme aliments pour les animaux à l'intérieur de leur propre exploitation sont exemptés du prélèvement, alors que ces mêmes producteurs sont soumis au prélève-

ment lorsqu'ils *vendent* les céréales à une entreprise de transformation et *achètent* ultérieurement, pour les utiliser à l'intérieur de leur exploitation, des aliments pour animaux à base de céréales de la même qualité que celles précédemment vendues.

6. Les deux parties à la procédure principale, le juge de renvoi ainsi que le gouvernement italien estiment qu'il convient d'exempter du prélèvement non seulement le cas de transformation pour le compte d'autrui, mais également le cas dans lequel les céréales sont vendues pour être ensuite rachetées par le producteur sous la forme d'aliments pour animaux: selon eux, le fait de limiter, au contraire, l'exemption à la première de ces hypothèses constitue une discrimination incompatible avec le droit communautaire et, surtout, contraire au dispositif très clair de l'arrêt 300/86.

Conformément à cet arrêt, en effet, le critère pour établir la portée de l'exemption en cause est, à leur avis, celui de l'utilisation des céréales (transformées) à l'intérieur de l'exploitation productrice. Au contraire, le type de rapport juridico-économique se formant entre les opérateurs économiques intéressés, c'est-à-dire le producteur éleveur, d'une part, et l'entreprise de transformation de l'autre, serait totalement dénué de pertinence: que l'entreprise de transformation ait transformé les céréales « pour le compte » du producteur ou qu'elle les lui ait achetées, en lui vendant ensuite les produits transformés, les céréales sont, en tout cas, consommées par l'opérateur qui les a produites, et il serait, en conséquence, justifié de ne pas les assujettir au prélèvement de coresponsabilité.

7. La thèse défendue par les parties citées ci-dessus est donc essentiellement centrée sur l'affirmation selon laquelle le législateur communautaire a méconnu la teneur et la portée de l'arrêt 300/86. Il convient, par conséquent, d'examiner avant tout quel est le critère de l'exemption du prélèvement énoncé par cet arrêt, pour vérifier ensuite si la réglementation litigieuse l'a appliqué correctement.

Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que, dans ledit arrêt, la Cour a affirmé que « l'objectif de la réglementation communautaire en matière de prélèvement de coresponsabilité est de limiter les excédents structurels de céréales sur le marché » et que « cet objectif justifie de ne soumettre au prélèvement que les transformations de céréales mises sur le marché, étant donné que c'est seulement dans cette hypothèse que les excédents sur le marché sont augmentés, les quantités de céréales absorbées en circuit fermé ne contribuant pas à la constitution d'excédents » (point 11 des motifs).

Aussi bien ce passage de l'arrêt que ceux qui suivent immédiatement montrent clairement que le critère déterminant pour définir la portée de l'exemption du prélèvement réside dans la circonstance que les céréales ont été ou non *mises sur le marché.*

La ratio d'un tel critère est également évidente. En effet, la Cour a estimé que seule la production qui entre dans le circuit commercial est, de ce fait même, apte à influencer l'équilibre global du marché; il en résulte qu'il est justifié de n'appliquer l'élément de dissuasion spécifique constitué par le prélèvement de coresponsabilité qu'à cette production. En d'autres termes, pour pouvoir bénéficier de l'exemption, il est nécessaire que ni les céréales ni les produits de transformation n'aient fait l'objet d'échanges commerciaux.

8. Cela étant, il nous semble indéniable que la réglementation litigieuse constitue une traduction fidèle du critère énoncé dans l'arrêt. Il ne fait aucun doute, en effet, que, dans l'hypothèse où les céréales sont transformées par un industriel pour le compte du producteur, ni les céréales ni les aliments pour animaux qui sont produits à partir de ces dernières ne sont mis sur le marché. Le producteur conserve, en effet, la propriété des céréales pendant toute la transformation et jusqu'à la consommation, alors que l'entreprise qui les transforme intervient uniquement en qualité de prestataire de services pour la transformation en aliments pour animaux.

En revanche, dans l'hypothèse qui fait l'objet de la procédure au principal (vente de céréales, puis acquisition d'aliments pour animaux), il y a une double mise dans le circuit commercial: une première fois, quand le producteur agricole décide de vendre des céréales à une entreprise de transformation, en transférant à cette dernière la propriété des céréales et le risque économique qui s'y rattache; une deuxième fois, lorsque le producteur décide, ensuite, d'acheter des aliments pour animaux à base de céréales, plutôt que d'autres produits concurrents. Il s'agit de deux transactions commerciales réciproquement autonomes, qui se déroulent sur deux marchés distincts et qui dépendent en définitive des conditions existant sur ces marchés ainsi que de l'appréciation respective des opérateurs intéressés. De telles transactions, par leur nature même, influent sur l'équilibre global des marchés concernés, et d'abord sur le marché des céréales.

Il y a donc lieu d'estimer que la réglementation litigieuse, dans la mesure où elle limite l'exemption du prélèvement aux seules quantités de céréales transformées « pour le compte » du producteur — c'est-à-dire les seules qui puissent réellement être considérées comme « absorbées en circuit fermé » et non pas dans le cadre du circuit commercial normal — correspond parfaitement au critère énoncé dans l'arrêt 300/86.

9. D'autre part, on ne voit pas sur quelle base on pourrait justifier une extension de l'exemption également à l'hypothèse sur laquelle porte la procédure au principal, étant donné la différence objective qu'elle présente, du point de vue de l'incidence sur le marché, par rapport à celle de la transformation « pour le compte » du producteur.

Comme nous l'avons dit, en effet, la vente des céréales influe sur l'offre globale et se reflète sur le niveau des prix. Il y a donc un effet *direct* sur l'équilibre du marché. Il est vrai que l'achat ultérieur des aliments pour animaux contenant des céréales de la même qualité que celles vendues précédemment peut, au moins dans certaines circonstances, produire des effets en sens contraire, dans la mesure où cela peut contribuer à soutenir la demande et les prix sur le marché des céréales. Mais il est également vrai qu'on ne peut considérer comme certain que l'achat d'aliments pour animaux est toujours apte à « neutraliser » toutes les conséquences économiques de la mise des céréales sur le marché. L'achat des aliments pour animaux est, en effet, une opération qui se produit sur un marché en aval et qui ne se répercute qu'*indirectement* sur le marché, en amont, des céréales, et ce seulement à travers le comportement et les choix des transformateurs industriels.

Si, donc, la *vente* des céréales contribue directement à constituer des excédents, il n'est pas sûr que l'*achat* d'aliments pour animaux à base de céréales par le producteur compense nécessairement, et donc neutralise, un tel effet.

En conséquence, il nous semble que le fait de ne prévoir l'exemption que dans l'hypothèse de la transformation pour le compte d'autrui (dans laquelle les céréales n'entrent pas du tout sur le marché), et non pas, au contraire, dans celle, qui fait l'objet de la procédure au principal, où les céréales entrent dans le circuit commercial normal, est objectivement justifié, même si ces céréales sont achetées et consommées ensuite par leur producteur sous la forme d'aliments pour animaux.

Au contraire, le fait de prévoir un traitement identique dans ces deux hypothèses, malgré la différence objective qui les caractérise, reviendrait à méconnaître la logique dont s'inspire le système du prélèvement, logique qui impose, comme cela résulte clairement de l'arrêt 300/86, d'appliquer le prélèvement, en vue de décourager la production, aux seules céréales mises sur le marché.

10. Il est d'ailleurs évident qu'une solution différente aboutirait, en outre, à transformer radicalement le système d'application du prélèvement de coresponsabilité. En effet, si l'on voulait développer de manière cohérente et jusqu'au bout l'argumentation des parties dans la procédure au principal, il faudrait admettre que le prélèvement n'est pas dû, et doit donc être remboursé, quels que soient les délais entre la vente des céréales et l'achat d'aliments pour animaux et, en dernière analyse, même lorsque le producteur achète des aliments pour animaux auprès d'une entreprise de transformation autre que celle à qui il avait vendu ses céréales; dans chaque cas, en effet, il aurait utilisé dans sa propre exploitation des céréales de la même qualité que celles précédemment mises sur le marché et aurait donc contribué, même après une période assez longue, à offrir un débouché aux céréales produites et commercialisées par lui. Or, de telles conséquences paraissent clairement contraires à la ratio du régime des prélèvements qui, au moins dans sa forme actuelle, vise essentiellement, par une réduction des bénéfices sur la vente des céréales, à décourager la production mise sur le marché [4].

11. A la lumière de ces considérations, nous suggérons de répondre à la question posée par le juge national dans les termes suivants: l'examen de la question préjudicielle n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à affecter la validité des règlements n°s 2324/88 et 3779/88 de la Commission.

4 — Voir les conclusions dans l'affaire C-8/89, arrêt du 26 juin 1990, Zardi (Rec. p. I-2515).