CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 16 juin 1999 *

Introduction

1. Par ordonnance du 17 septembre 1997, le Finanzgericht München (Allemagne) a soumis à la Cour de justice une question préjudicielle relative à la validité d'une disposition figurant dans le règlement (CEE) n° 536/93 de la Commission, du 9 mars 1993, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers [1]. La juridiction de renvoi demande notamment à la Cour d'apprécier la validité de l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, de ce règlement par lequel la Commission a introduit une sanction pour les acheteurs de lait (laiteries) qui n'ont pas respecté le délai prévu pour transmettre à l'autorité compétente les décomptes relatifs aux quantités de lait livrées par les producteurs.

Le cadre juridique communautaire

2. Face à la surproduction croissante dans le secteur laitier, la Communauté européenne a introduit en 1984, dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, le mécanisme du prélèvement supplémentaire de coresponsabilité [2]. Ce mécanisme prévoit l'attribution annuelle à chaque État membre d'un quota total garanti de lait qui est réparti par l'État membre en quotas individuels pour chaque producteur. Chaque fois qu'un producteur commercialise une quantité de lait supérieure à la quantité qui lui a été assignée, il doit payer sur cette quantité dépassant le quota une sorte d'amende, qui constitue précisément le prélèvement supplémentaire.

3. En ce qui concerne les modalités de perception du prélèvement prévues par le règlement de 1984, les États membres peuvent choisir soit d'imposer directement aux producteurs la charge du paiement d'éventuelles quantités excédentaires (formule A), ou d'en charger les acheteurs qui peuvent se retourner vers les producteurs-fournisseurs (formule B) [3].

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 57, p. 12.

2 — Règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10).

3 — Article 5 quater du règlement n° 856/84, précité.

4. Au départ, le régime du prélèvement supplémentaire a été prévu pour cinq périodes de douze mois chacune. Il a été étendu une première fois à huit périodes [4] et ensuite à une neuvième période [5].

5. En 1992, dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, le règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil [6] (ci-après: le «règlement de base») a opéré une modification générale du régime en se substituant aux règles précédemment en vigueur et en prorogeant une nouvelle fois le délai de sept autres périodes de douze mois chacune (jusqu'au 31 mars 2000). L'objectif principal de la nouvelle réglementation est de simplifier et de rationaliser le mécanisme de 1984 en vue de le rendre plus efficace. Pour ce motif, entre autres, elle élimine la possibilité qu'avaient les États membres de choisir entre la formule A et la formule B, en attribuant exclusivement à l'acheteur la charge du paiement du prélèvement. Comme cela résulte du huitième considérant, en effet, «afin d'éviter, comme par le passé, de longs retards dans la perception et le paiement du prélèvement, incompatibles avec l'objectif du régime, il convient d'établir que l'acheteur, qui apparaît le mieux à même d'effectuer les opérations nécessaires, est le redevable du prélèvement et de lui donner les moyens d'en assurer la perception auprès des producteurs qui en sont les débiteurs».

6. En application de ce principe, l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de base dispose que, «en ce qui concerne les livraisons, l'acheteur redevable du prélèvement paie à l'organisme compétent de l'État membre, avant une date et selon des modalités à déterminer, le montant dû qu'il retient sur le prix du lait payé aux producteurs débiteurs du prélèvement et, à défaut, qu'il perçoit par tout moyen approprié».

7. L'article 11 du règlement de base confie à la Commission la mission de mettre en œuvre ce régime en disposant que «les modalités d'application du présent règlement et notamment les caractéristiques du lait, dont les matières grasses, considérées comme représentatives afin d'établir les quantités livrées ou achetées sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 30 du règlement (CEE) n° 804/68» [7].

8. Conformément à ce qui a été prévu par le règlement précité, la Commission a adopté le règlement n° 536/93 [8] (ci-après le «règlement d'application»). Comme il résulte du deuxième considérant de ce dernier règlement, son objectif principal est de fixer les éléments complémentaires nécessaires au décompte final du prélèvement, ensuite les mesures qui doivent

4 — Règlement (CEE) n° 1109/88 du Conseil, du 25 avril 1988 (JO L 110, p. 27).

5 — Règlement (CEE) n° 816/92 du Conseil, du 31 mars 1992 (JO L 86, p. 83).

6 — Règlement du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 405, p. 1).

7 — Ou selon la procédure du comité de gestion.

8 — Précité.

assurer le paiement en temps utile du prélèvement et enfin des règles de contrôle adéquates.

9. Le cinquième considérant du règlement d'application souligne que «... l'expérience acquise a montré que des retards importants et dans la transmission des chiffres de collecte ou de ventes directes, et dans le paiement du prélèvement, empêchaient le régime d'être pleinement efficace, et qu'il convient... de tirer des leçons du passé les conclusions nécessaires en posant des exigences strictes en matière de délais de communication et de paiement, lesquelles doivent être assorties de sanctions».

Le septième considérant du même règlement constate, en outre, que «... le règlement (CEE) n° 3950/92 fait de l'acheteur le principal agent de la mise en œuvre correcte du régime...».

10. Sur la base de ces deux considérations, la Commission a élaboré l'article 3 du règlement d'application concernant les obligations des acheteurs en ce qui concerne la transmission des données relatives aux quantités de lait livrées et au paiement du prélèvement. Nous bornant à faire état des dispositions pertinentes aux fins du présent litige, nous citons le premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 3 qui dispose que, «à la fin de chacune des périodes visées à l'article 1er du règlement (CEE) n° 3950/92, l'acheteur arrête pour chaque producteur un décompte indiquant, en regard de la quantité de référence et de la teneur représentative en matière grasse dont ce dernier dispose, le volume et la teneur en matière grasse du lait et/ou de l'équivalent-lait qu'il a livré au cours de la période».

Le premier alinéa du paragraphe 2 indique le délai dans lequel ces données doivent être communiquées aux autorités compétentes des États membres. Selon le texte de l'alinéa précité, «avant le 15 mai de chaque année[9], l'acheteur communique à l'autorité compétente de l'État membre le relevé des décomptes établis pour chaque producteur ou, le cas échéant — selon la décision de l'État membre — le volume corrigé conformément à l'article 2 paragraphe 2 et la teneur moyenne en matière grasse du lait et/ou de l'équivalent-lait qui lui a été livré par des producteurs, ainsi que la somme des quantités de référence individuelles et la teneur représentative moyenne en matière grasse dont disposent ces producteurs».

Le second alinéa du même paragraphe, dont la validité fait, nous le rappelons, l'objet du présent litige, institue une sanction pécuniaire dans le cas où l'acheteur effectue une communication tardive. Selon les dispositions prévues par cet alinéa, en effet, «en cas de non-respect du délai, l'acheteur est redevable d'une pénalité égale au montant du prélèvement dû pour un

9 — Ce texte a été modifié par le règlement CE n° 1255/98 de la Commission du 17 juin 1998 (JO L 173, p. 14), qui a rectifié l'erreur commise dans la version italienne de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa.

dépassement correspondant à 0,1 % des quantités de lait et d'équivalent-lait qui lui ont été livrées par des producteurs. Cette pénalité ne peut être supérieure à 20 000 écus».

Le paragraphe 4 de l'article 3 prévoit que, «avant le 1er septembre de chaque année, l'acheteur redevable du prélèvement paie à l'organisme compétent le montant dû selon les modalités déterminées par l'État membre». Une sanction est prévue également dans ce cas. Selon les dispositions figurant au deuxième alinéa du paragraphe précité, «en cas de non-respect du délai de paiement, les sommes dues portent annuellement un intérêt à un taux fixé par l'État membre et qui ne peut être inférieur au taux d'intérêt qu'il applique en cas de répétition de l'indu».

11. Il convient de relever, en outre, qu'en mai 1998 la Commission a modifié la disposition litigieuse dans la présente affaire [10]. Rappelant la nécessité absolue du respect du délai relatif à la communication des données [11], la Commission a renforcé les sanctions prévues et les a graduées selon l'importance du retard. Elle a en outre introduit une disposition ayant pour objet la sauvegarde des laiteries les moins importantes. En application du nouveau texte de l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement d'application, «en cas de non-respect du délai, l'acheteur est redevable d'une pénalité calculée comme suit:

— si la communication visée au premier alinéa est faite avant le premier juin, la pénalité est égale au montant du prélèvement dû pour un dépassement correspondant à 0,1 % des quantités de lait et d'équivalent lait qui lui ont été livrées par des producteurs. Cette pénalité ne peut être inférieure à 500 écus ni supérieure à 20 000 écus,

— si la communication visée au premier alinéa est faite après le 31 mai mais avant le 16 juin, la pénalité est égale au montant du prélèvement dû pour un dépassement correspondant à 0,2 % des quantités de lait et d'équivalent lait qui lui ont été livrées par des producteurs. Cette pénalité ne peut être inférieure à 1 000 écus ni supérieure à 40 000 écus,

— si la communication visée au premier alinéa est faite après le 15 juin mais avant le 1er juillet, la pénalité est égale au montant du prélèvement dû pour un dépassement correspondant à 0,3 % des quantités de lait et d'équivalent lait qui lui ont été livrées par des producteurs. Cette pénalité ne peut être inférieure à 1 500 écus ni supérieure à 60 000 écus,

10 — Par le règlement (CE) n° 1001/98 du 13 mai 1998 (JO L 142, p. 22).

11 — Dans le premier considérant.

— si la communication visée au premier alinéa n'est pas faite avant le premier juillet, la pénalité est celle visée au troisième tiret, majorée d'un montant égal à 3 % de celle-ci pour chaque jour calendaire de retard à partir du 1[er] juillet. Cette pénalité ne peut être supérieure à 100 000 écus.

Toutefois, dans le cas où les quantités de lait ou d'équivalent lait livrées à l'acheteur par période de douze mois, sont inférieures à 100 000 kg, les pénalités minimales visées aux trois premiers tirets sont réduites, respectivement, à 100, 200 et 300 écus».

Les dispositions nationales applicables

12. La disposition nationale pertinente en matière de prélèvement supplémentaire figure dans Milch-Garantiemengen-Verordnung (règlement relatif à la quantité garantie dans le secteur du lait et des produits laitiers). Mettant en œuvre la réglementation communautaire, l'article 11, paragraphe 3, de ce règlement reprend le délai du 15 mai pour la transmission à l'organisme national compétent pour l'application du régime des décomptes établis par l'acheteur pour chaque producteur. En Allemagne, l'organisme compétent est l'Hauptzollamt. En outre, le paragraphe 4 du même article introduit le délai du 31 juillet pour la présentation, toujours au Hauptzollamt, d'une notification de la laiterie relative aux prélèvements.

Les faits et la question préjudicielle

13. La Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG (ci-après la «laiterie») est une entreprise de transformation du lait qui exerce ses activités sous forme de coopérative (coopérative laitière) dont les membres sont les producteurs de lait qui l'approvisionnent. En application du Genossenschaftsgesetz (loi allemande sur les coopératives), cette forme d'organisation a pour conséquence que son objectif principal n'est pas de maximiser les profits, mais plutôt de promouvoir les intérêts de ses membres. Au sens des dispositions applicables au prélèvement supplémentaire, elle est toutefois considérée comme acheteur et, par conséquent, soumise aux obligations relatives à la communication des données sur les quantités de lait livrées et au paiement du prélèvement.

14. Le 9 avril 1997, le Hauptzollamt Lindau (ci-après le «HZA Lindau») a envoyé à la laiterie une note par laquelle il rappelait que, conformément à ce qui était prévu, tant par les dispositions nationales que par l'article 3, paragraphe 2, du règlement d'application, elle devait transmettre, au plus tard pour le 14 mai, la liste des décomptes relative à la quantité de lait livrée par chaque producteur.

15. Ce n'est le 16 mai 1997 que la laiterie a transmis par la poste les données qui lui avaient été réclamées. En raison aussi de la fête de Pentecôte du 19 mai 1997, cette communication n'est parvenue au HZA

Lindau que le 20 mai 1997. Après avoir constaté ce retard, le HZA Lindau, en application de ce qui est prévu par le deuxième alinéa de l'article 3, paragraphe 2, du règlement d'application avait fixé une sanction pécuniaire d'un montant de 16 681, 80 DM.

16. Considérant que cette mesure était injuste, la laiterie a introduit une réclamation à l'encontre de la décision précitée. Une telle réclamation a été rejetée le 5 juin suivant comme non fondée.

17. A la suite de cela, le Genossenschaftsverband Bayern eV., agissant en qualité de mandataire de la laiterie, a introduit un recours devant le Finanzgericht München, demandant que la mesure prise par le HZA Lindau et la décision de rejet soient annulées dans la mesure où l'amende ne correspond pas aux critères de proportionnalité.

Lors de l'audience relative au litige au principal devant le Finanzgericht, le HZA Lindau a admis que la sanction qu'il est obligé d'exiger en application de la législation communautaire est fortement disproportionnée. Il a par conséquent demandé que soit déférée à la Cour de justice à titre préjudiciel une demande de décision préjudicielle relative à la validité de l'article 3, paragraphe 2, du règlement d'application qui définit les modalités dudit calcul.

18. Le juge national qui partage le point de vue des parties sur le fait que la solution du litige dépend de la validité de la disposition précitée a suspendu la procédure en vue de soumettre à la Cour la question suivante:

«L'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 536/93 de la Commission, du 9 mars 1993 (JO L 57, p. 12), est-il valide en ce qui concerne l'application d'une pénalité à une laiterie (acheteur de lait)?»

La question préjudicielle

19. L'affaire qui fait l'objet du présent litige s'insère dans la jurisprudence désormais importante de la Cour en matière de quotas laitiers. En l'espèce, la question soulevée par le juge national concerne une des modalités d'application dudit régime telles qu'elles ont été établies par la Commission dans le cadre de la délégation de compétence qui lui a été conférée par le Conseil sur le fondement de l'article 11 du règlement de base.

20. Selon ce qui résulte de l'ordonnance de renvoi, la validité de la disposition en cause — qui, nous le rappelons, prévoit une sanction pécuniaire égale au montant du prélèvement qui serait perçu si les quantités de lait livrées dépassaient de 0,1 % les quotas individuels pour la laiterie

qui omet de communiquer avant le délai du 15 mai les décomptes relatifs aux livraisons de lait effectuées — est mise en cause sous deux aspects. En premier lieu, le juge national émet des doutes sur le fait que la Commission soit compétente pour prévoir une sanction frappant les acheteurs de lait et considère que la règle en cause n'est pas fondée sur une base juridique valable. En second lieu, il doute également de la légitimité de la sanction elle-même et la considère disproportionnée par rapport au but recherché. A cela s'ajoutent deux autres moyens soulevés par la laiterie, demanderesse au principal, tirés d'une violation présumée des principes de droit pénal dans un État de droit et à une violation du principe de non-discrimination. Durant l'audience, la Commission a en outre demandé que, pour le cas où la Cour juge invalide la disposition en cause, l'effet rétroactif de l'arrêt soit limité aux seuls cas pour lesquels un recours a déjà été introduit. Il y a lieu enfin de rappeler que l'appréciation de la validité demandée par la juridiction de renvoi concerne l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement d'application dans la version qui précède la modification opérée par le règlement n° 1001/98 [12]. Ce dernier est entré en vigueur après que l'ordonnance de renvoi a été transmise à la Cour.

Sur l'absence de base juridique

21. La juridiction de renvoi soutient que l'article 11 du règlement de base ne saurait être considéré comme une base juridique valable pour une disposition d'application qui prévoit des sanctions pécuniaires en ce qui concerne les acheteurs de lait dans la mesure où la règle en cause dépasse les compétences de la Commission en matière d'exécution des règlements.

22. Il y a lieu de rappeler à titre préliminaire que la Cour a jugé plus d'une fois que, notamment en ce qui concerne le secteur agricole, « ... la notion d'exécution doit être interprétée largement. La Commission étant seule à même de suivre de manière constante et attentive l'évolution des marchés agricoles et d'agir avec l'urgence que requiert la situation, le Conseil peut être amené, dans ce domaine, à lui conférer de larges pouvoirs. Par conséquent, les limites des pouvoirs en cause doivent être appréciées notamment en fonction des objectifs généraux essentiels de l'organisation du marché » [13].

23. Dans le cadre d'une telle interprétation, la Cour a explicitement inclus également le pouvoir pour la Commission d'imposer des sanctions [14]. Nous semble particulièrement clair à cet égard le raisonnement suivi par la Cour dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Allemagne/Commission [15] dans laquelle elle a précisé que les articles 145

12 — Voir point 11 des présentes conclusions.

13 — Arrêt du 25 juin 1997, Italie/Commission (C-285/94, Rec. p. I-3519, point 22). Voir sur le fond, également, les arrêts du 30 octobre 1975, Rey Soda e.a. (23/75, Rec. p. 1279, points 10 et 11); du 11 mars 1987, Rau e.a./Commission (279/84, 280/84 et 285/84 (Rec. p. 1069, point 14), et du 8 juin 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (167/88, Rec. p. 1653, point 15).

14 — Voir les arrêts du 18 janvier 1990, Butterabsatz Osnabrück-Emsland (C-345/88, Rec. p. I-159, points 7 à 12), et du 2 mai 1990, Hopermann (C-357/88, Rec. p. I-1669).

15 — Arrêt du 27 octobre 1992 (C-240/90, Rec. p. I-5383)

et 155 du traité CE (devenus respectivement articles 202 CE et 211 CE), en réglementant le pouvoir disciplinaire de la Commission, «... établissent une distinction entre, d'une part, les règles qui, présentant un caractère essentiel pour la matière envisagée, doivent être réservées à la compétence du Conseil et, d'autre part, les règles qui, n'en étant que l'exécution, peuvent faire l'objet d'une délégation à la Commission». Selon la Cour, les règles qui peuvent être qualifiées d'essentielles sont celles qui ont pour objet de traduire les orientations fondamentales de la politique communautaire. Tel ne saurait, par contre, être le cas des sanctions qui sont destinées à garantir la mise en œuvre de ces orientations fondamentales. En conséquence, «... des mesures consistant à instituer des sanctions... n'excèdent pas le cadre de l'exécution des principes établis dans les règlements de base et..., dès lors que le Conseil ne se l'est pas réservée, cette compétence [peut] faire l'objet d'une délégation à la Commission».

Toujours dans le même arrêt, la Cour souligne également que les sanctions prévues par la Commission dans l'exercice de son pouvoir d'exécution ne nécessitent pas d'autorisation spéciale du Conseil, dès lors que ce dernier, lorsqu'il «... a fixé dans son règlement de base les règles essentielles de la matière envisagée, peut déléguer à la Commission le pouvoir général d'en arrêter les modalités d'application sans avoir à préciser les éléments essentiels des compétences déléguées et que... pour ce faire, une disposition rédigée en termes généraux fournit une base d'habilitation suffisante» [16].

24. Naturellement, les modalités d'application doivent suivre certains critères. La Cour a jugé plus d'une fois que «... la Commission est autorisée à adopter toutes les mesures d'application nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de la réglementation de base, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à celle-ci ...» [17]. Cela signifie que la Commission, lorsqu'elle exerce son pouvoir d'exécution, doit rester dans le cadre des dispositions à exécuter, en respectant les orientations et les objectifs desdites dispositions.

25. C'est précisément sur ce dernier aspect concernant l'exercice du pouvoir d'exécution en cause que se concentre l'attention du juge de renvoi. En se fondant sur une interprétation littérale du huitième considérant du règlement de base [18], ce dernier fait valoir que le Conseil, lorsqu'il souligne que l'unique moyen d'éviter les longs retards enregistrés dans le passé dans la perception et le paiement du prélèvement est d'assujettir l'acheteur au prélèvement en lui donnant les moyens d'en assurer la perception auprès des producteurs, vise en réalité à attribuer la cause desdits retards au fait que les laiteries ne disposaient pas

16 — Points 36 à 41.

17 — Arrêt du 17 octobre 1995, Pays-Bas/Commission, (C-478/93, Rec. p. I-3081). Voir, également, l'arrêt du 15 mai 1984, Zuckerfabrik Franken (121/83, Rec. p. 2039, point 13), et, dans le domaine non agricole, l'arrêt du 19 novembre 1998, Portugal/Commission (C-159/96, Rec. p. I-7379).

18 — Voir point 5 des présentes conclusions.

dans le passé de tous les moyens nécessaires pour remplir dans les délais les obligations que leur impose la réglementation communautaire. De l'avis du juge national, il convient d'interpréter ce considérant en ce sens que le Conseil, en instaurant la réforme du prélèvement supplémentaire, a privilégié une approche visant le renforcement de la position et des droits des acheteurs. Le juge national considère par ailleurs qu'une telle interprétation est la plus «sensée», compte tenu du fait que, avec la réforme du régime du prélèvement supplémentaire, les laiteries ont assumé la charge de la totalité de l'activité administrative relative à la gestion des quotas laitiers laquelle, notamment pour les laiteries les plus petites, peut se révéler particulièrement lourde.

Toujours selon le juge national, en mettant en œuvre le règlement de base, la Commission a, au contraire, suivi une approche très différente. Le juge national déduit des cinquième et septième considérants du règlement d'application [19] que l'institution communautaire rend les laiteries responsables des retards précités et considère comme indispensable pour garantir le bon fonctionnement du régime une action particulièrement énergique visant à les obliger à accomplir ponctuellement les tâches qui leur incombent. Ce point de vue se concrétise par conséquent dans la sanction particulièrement lourde, en ce qui concerne les laiteries, prévue par l'article 3, paragraphe 2, du règlement d'application.

Il en conclut par conséquent que la différence existant entre les approches suivies par les deux institutions a pour conséquence que l'article 11 du règlement de base ne peut être considéré comme une base juridique valable pour la sanction en cause dans la présente affaire. Il fait valoir en outre que, compte tenu du fait que l'on ne peut pas non plus trouver dans le traité de bases légales adéquates, il en résulte que la Commission, pour arrêter une telle mesure, aurait eu besoin d'une habilitation spécifique du Conseil au moyen d'un règlement adopté en application de l'article 145 du traité.

26. Il ne nous semble pas que les arguments présentés par le juge de renvoi puissent être suivis. Comme le souligne la Commission dans ses observations, le huitième considérant du règlement de base, lorsqu'il prévoit qu'il convient de donner à l'acheteur les moyens d'assurer la perception du prélèvement ne fait rien d'autre que se référer au contenu de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de ce même règlement qui accorde aux laiteries une large liberté de choix en ce qui concerne les moyens mis à leur disposition pour percevoir le prélèvement [20]. Par conséquent, il n'existe aucun motif de penser que le Conseil, en arrêtant son règlement, ait voulu d'une quelconque manière préserver la position des acheteurs, tout comme il n'existe aucun motif de penser que le Conseil se soit senti dans l'obligation de «compenser» les charges administratives qui ont été imposées aux laiteries dans le cadre des dispositions

19 — Voir le point 9 des présentes conclusions.

20 — Voir le point 6 des présentes conclusions.

applicables en matière de quotas laitiers. Selon nous, il résulte également de l'ensemble de la réglementation prévue par le règlement de base que le Conseil, lorsqu'il a soumis les acheteurs au prélèvement en leur donnant, en même temps, une ample liberté en ce qui concerne les modalités de sa perception, a voulu faire des acheteurs les principaux responsables de la mise en œuvre correcte du régime du prélèvement supplémentaire. Il y a donc lieu de retenir que le fait de prévoir une sanction comme celle qui fait l'objet de la présente affaire est parfaitement conforme aux orientations définies par le Conseil. La sanction en cause relève par conséquent pleinement des pouvoirs d'exécution qui ont été conférés à la Commission par l'article 11 du règlement de base, lequel constitue une base juridique valable.

Sur la violation des principes de proportionnalité et de non-discrimination

27. La seconde question soulevée dans l'ordonnance de renvoi concerne la légalité de l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement d'application au regard du principe de proportionnalité. Six arguments ont été soulevés en ce qui concerne ce moyen.

28. En premier lieu, notamment, la juridiction de renvoi et la laiterie ont fait valoir que la sanction prévue par la disposition litigieuse ne tient aucun compte du retard dans l'envoi des données relatives au lait livré. Le fait de ne pas prendre cet aspect en considération a pour résultat que le montant de la sanction pécuniaire est toujours le même, qu'il s'agisse d'un retard de quelques jours, ou de retards particulièrement importants, ou encore en cas d'absence de toute communication. Selon le juge de renvoi, une telle disproportion est encore aggravée par le fait, que compte-tenu des innombrables contraintes auxquelles sont soumises les laiteries, l'intervalle de temps qui existe entre la fin de la campagne laitière, fixée au 31 mars et le dernier délai pour l'envoi des décomptes relatifs aux quantités de lait livrées, fixé au 15 mai, peut être particulièrement bref pour les laiteries en cause. Il devient alors très difficile pour ces dernières de respecter les délais prévus par la Commission. La laiterie fait valoir par ailleurs que la situation qui vient d'être décrite comporte également une violation du principe de non-discrimination, dans la mesure où le fait de ne pas instaurer de graduation de la sanction selon l'importance du retard a pour effet de traiter de la même manière des situations qui sont au contraire très différentes du point de vue des conséquences négatives sur le régime.

29. En second lieu, le gouvernement allemand et la laiterie font valoir que la date du 15 mai est tout à fait arbitraire et qu'elle n'a aucun rapport avec les autres obligations imposées par le régime. Par conséquent, un dépassement de quelques jours n'aurait aucune incidence sur la mise en œuvre des dispositions relatives au paiement du prélèvement. Ils font valoir, sur cette base, que les sanctions pécuniaires prévues, particulièrement importantes en

cas de non-respect dudit délai, sont excessives et contraires au principe de proportionnalité.

30. Troisièmement, selon le juge de renvoi et la laiterie, une autre cause de disproportion résiderait dans le fait que les sanctions pécuniaires sont calculées sur la base des quantités de lait livrées et non du montant du prélèvement supplémentaire éventuellement dû. Dans ce cas également, un tel choix a pour conséquence que la somme qu'il y lieu d'acquitter en cas de dépassement du délai est trop importante par rapport à l'objectif poursuivi par la Commission d'une transmission rapide des données et du paiement ponctuel du prélèvement.

31. Enfin, la laiterie invoque trois autres circonstances qui devraient amener à considérer que l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement d'application viole le principe de proportionnalité. La première concerne le fait que, en cas de retard, la sanction pécuniaire est infligée, même s'il résulte des décomptes ultérieurs que la laiterie n'est pas assujettie au prélèvement. La deuxième est liée à la circonstance que la sanction prévue par la disposition litigieuse est infligée à partir du moment où il y a eu retard dans la communication des données sans examiner la question de savoir si ce retard dépend de la volonté de la laiterie ou, au contraire, de circonstances qui ne lui sont pas imputables comme des retards dans la communication des données nécessaires pour procéder aux décomptes, imputables aux centres de calcul nationaux. La troisième concerne le fait qu'il n'est pas tenu compte, lors de la fixation de la sanction, d'éventuelles difficultés qui peuvent surgir dans les rapports entre les autorités de l'État, responsables de la mise en œuvre du régime du prélèvement supplémentaire, et les laiteries.

32. Il y a lieu avant tout de rappeler que, selon une jurisprudence constante, «le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés» [21].

33. Il faut, en outre, relever que, en ce qui concerne le domaine dans lequel nous nous trouvons, la Cour a précisé à plusieurs reprises que «... dans une situation impliquant la nécessité d'évaluer une réalité

21 — Arrêt du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec, p. I-4863, point 41). Sur le fond, voir les arrêts du 20 février 1979, Buitoni (122/78, Rec. p. 677, point 16); du 22 janvier 1986, Denkavit France (C-266/84, Rec. p. 149, point 17); Hopermann, précité, point 14; du 21 janvier 1992, Pressler (C-319/90, Rec. p. I-203, point 12), ainsi que du 17 juillet 1997, National Farmers' Union e.a. (C-354/95, Rec. p. I-4559, point 49).

économique complexe, comme c'est le cas en matière de politique agricole commune, le législateur communautaire jouit d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature et à la portée des mesures à prendre» [22].

34. En ce qui concerne notamment les dispositions qui prévoient des sanctions, la reconnaissance de ce large pouvoir d'appréciation a souvent amené la Cour à considérer même des sanctions particulièrement sévères et à caractère dissuasif comme étant pleinement légitimes. Cela s'est produit, notamment, dans les cas dans lesquels la sanction était liée à une obligation considérée comme principale, à savoir une obligation dont le respect est d'une importance fondamentale pour le fonctionnement d'un système communautaire comme une organisation commune de marché [23].

35. Dans la présente affaire, nous nous trouvons sans aucun doute dans la situation que nous venons de décrire. Nous avons déjà indiqué, lorsque nous avons exposé la réglementation communautaire pertinente, que le régime du prélèvement supplémentaire se fonde, non sur la quantité de lait produite, mais plutôt sur les quantités commercialisées. Pour chacun des États membres, il est déterminé une quantité annuelle globale garantie qui est ensuite répartie entre les producteurs en quotas individuels. Comme il résulte notamment du troisième considérant du règlement de base, on distingue dans le cadre de ces quotas individuels les quantités de lait attribuées aux laiteries pour les livraisons et celles attribuées pour les ventes directes. Parmi celles-ci, les premières représentent la quasi-totalité de la destination de la production laitière [24]. Il résulte manifestement de cette brève description que les quantités de lait livrées aux laiteries sont l'élément sur lequel est centré l'ensemble du système. Elles sont, en effet, utilisées comme une «unité de mesure» s'agissant de ce régime. Par conséquent, l'obligation pour les laiteries de communiquer aux autorités nationales compétentes les quantités de lait livrées par les producteurs doit être considérée comme principale au sens où la violation de cette obligation est de nature à mettre en danger le fonctionnement du régime du prélèvement supplémentaire dans sa totalité ainsi que le fonctionnement de l'organisation commune du marché du lait et des produits laitiers.

36. En ce qui concerne par conséquent le premier des moyens invoqués pour justifier la disproportion de la disposition contestée dans la présente affaire, il est nécessaire de se demander si le fait que la sanction que

22 — Arrêt du 17 mai 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647, point 27); voir également les arrêts du 20 octobre 1977, Roquette Frères (29/77, Rec. p. 1835, points 19 et 20); du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, point 22); du 26 juin 1990, Zardi (C-8/89, Rec. p. I-2515, point 11), et National Farmers' Union e.a., précité, point 50.

23 — Voir notamment l'arrêt National Farmers' Union e.a. précité, points 51 à 53. Voir également les arrêts Buitoni, précité, point 20; du 27 novembre 1986, Maas (21/85, Rec. p. 3537, point 15), ainsi que du 12 octobre 1995, Cereol Italia (C-104/94, Rec. p. I-2983, points 24 et 25).

24 — Voir ce qui a été indiqué par la Cour des comptes dans son rapport spécial n° 4/93 relatif à la mise en œuvre du régime des quotas visant la maîtrise de la production laitière accompagné de la réponse de la Commission (JO 1994, C 12, p. 1).

celle-ci comporte ne prévoit pas de sanctions pécuniaires différenciées selon la durée du retard avec lequel la laiterie a transmis ses propres décomptes à l'autorité nationale doit être considéré comme une violation du principe de proportionnalité et, notamment, du critère de la nécessité ou s'il peut être considéré comme justifié au regard du pouvoir d'appréciation qui doit être reconnu à la Commission sur la base de la jurisprudence précitée.

37. Nous considérons que la première solution est la plus correcte. En effet, la Cour a clairement établi que, même en relation avec des sanctions liées aux obligations principales, l'important pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur communautaire en matière de politique agricole doit en tout état de cause rester dans le cadre des limites imposées par le principe de proportionnalité [25].

38. De l'application que la Cour a faite dudit principe dans les affaires précitées, il résulte, à notre avis, que, lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une obligation qui édicte le respect d'un délai, une sanction liée à celle-ci qui ne prévoit pas de sanctions pécuniaires différenciées en fonction de la durée du dépassement, ne viole pas le principe de proportionnalité uniquement dans les cas où le délai cité est impératif, c'est-à-dire s'il est possible de démontrer qu'un quelconque retard, indépendamment de sa durée, produit des effets spécifiques de nature à mettre en cause le bon fonctionnement du régime communautaire concerné. Si un tel délai impératif n'existe pas, cela signifie que les effets négatifs produits sur le régime par la violation de l'obligation varient en fonction du retard dans l'exécution. Par conséquent, une sanction qui ne tient pas compte d'une telle circonstance doit être considérée comme disproportionnée dans la mesure où elle n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif visé [26].

39. A cet égard, l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Lingenfelser [27] est particulièrement pertinent. Il concernait une disposition de la Commission relative à la distillation préventive du vin de table, qui prévoyait que le distillateur était tenu de payer au producteur un prix minimal

25 — En d'autres termes, la Cour, même face à des sanctions liées aux obligations principales, a toujours contrôlé le respect des critères de proportionnalité. Sur le fond, voir les arrêts National Farmers' Union e.a., précité, point 49; Pressler, précité, point 12; du 23 février 1983, Fromançais (66/82, Rec. p. 395, point 8), et du 27 novembre 1991, Italtrade (C-199/90, Rec. p. I-5545, point 10).

26 — En dehors des arrêts cités ci-après, voir également les arrêts Fromançais, précité, points 9 à 14; du 8 octobre 1986, Nordbutter (9/85, Rec. p. 2831, points 12 et 13); Hopermann, précité, points 8 et 9, et Italtrade, précité, points 13 et 14. A titre de précision, nous considérons qu'il est opportun de souligner que les arrêts précités concernent des dispositions qui lient à la violation de l'obligation des effets consistant dans la confiscation d'une caution ou la perte d'un bénéfice. De tels effets sont cependant traités comme des sanctions alors qu'ils n'ont pas été spécifiquement qualifiés comme tels (voir, par exemple, l'arrêt Italtrade, précité, point 10). Par conséquent, nous considérons que la jurisprudence précitée est pleinement pertinente dans le cas qui fait l'objet de la présente discussion.

27 — Arrêt du 27 juin 1990 (C-118/89, Rec. p. I-2637, points 13 et 14).

d'achat dans un certain délai. En cas de dépassement dudit délai, une sanction était prévue qui consistait dans le recouvrement de la totalité de l'aide précédemment versée au distillateur par l'organisme d'intervention. Appelée à se prononcer sur la validité de la disposition qui vient d'être décrite, la Cour est partie de la considération que l'objectif de la fixation du délai en cause est celui de «... prévoir que le prix minimal assuré au producteur lui soit versé, en règle générale, dans des délais lui permettant d'en tirer un bénéfice comparable à celui qu'il obtiendrait s'il s'agissait d'une vente commerciale...». Compte tenu de cette constatation, elle considère par conséquent que, «... dans ces conditions, un dépassement du délai de paiement, qui n'a pas pour conséquence que l'opération se déroule dans des conditions sensiblement différentes de celles de transactions commerciales normales, au point de décourager le producteur d'offrir son vin à la distillation, ne peut être considéré comme compromettant l'objectif même du régime de distillation...». La Cour conclut pour ce motif qu'«... une disposition sanctionnant par la perte totale de l'aide tout dépassement, même minime, du délai doit, en conséquence, être considérée comme disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par l'institution du délai...».

40. Il est également intéressant de voir ce qui a été dit pour droit par la Cour, encore une fois en matière de distillation préventive du vin, dans l'arrêt Pressler [28]. Dans cette affaire, la disposition litigieuse concernait l'obligation prévue pour les opérateurs de présenter aux autorités compétentes chaque année avant le 7 septembre une déclaration des stocks de moût de raisins et de vins qu'ils détiennent. Les personnes assujetties à une telle obligation qui n'avaient pas présenté la déclaration avant la date prévue étaient soumises à une sanction qui se traduisait par l'exclusion totale du bénéfice des mesures de distillation préventive. Dans ce cas également, la Cour s'est prononcée pour l'invalidité des sanctions. Elle a en effet jugé «... qu'il n'apparaît pas que le respect absolu de la date du 7 septembre... soit indispensable pour assurer à la Commission une connaissance appropriée de la production et des stocks dans le secteur viti-vinicole... Il résulte des développements qui précèdent qu'il y a lieu de répondre à la question posée... que l'article 10 bis du règlement... précité, est invalide, en ce qu'il exclut les opérateurs économiques du bénéfice d'une aide à la distillation, quelle que soit l'importance du dépassement de la date du 7 septembre...» [29].

41. En ce qui concerne la présente affaire, l'objectif spécifique de la sanction figurant

28 — Arrêt précité, points 16 et 17.

29 — Pour être complet sur ce point, il y a lieu de noter que la Cour a retenu que l'obligation de présentation dans les délais des déclarations de stocks constitue une obligation secondaire et non une obligation principale. Toutefois, à cette époque déjà, l'avocat général, M. Tesauro, dans ses conclusions sous l'affaire Pressler soulignait que, «... bien que la jurisprudence la plus récente fasse apparaître un dépassement de la distinction traditionnelle entre les obligations principales et les obligations secondaires, en vérifiant, même en ce qui concerne les premières, si les moyens utilisés pour atteindre l'objectif recherché sont conformes à cet objectif...» (point 6 des conclusions). Par conséquent, les principes établis par la Cour dans l'affaire précitée peuvent certainement être étendus à la présente affaire.

à l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement d'application du régime du prélèvement supplémentaire est d'amener les laiteries à présenter des décomptes relatifs aux quantités de lait livrées par les producteurs avant la date prévue du 15 mai de chaque année. Cette date constitue l'une des étapes relatives aux obligations administratives prévues par le régime du prélèvement supplémentaire qui se succèdent, l'une après l'autre jusqu'au 31 août, délai fixé pour le versement du prélèvement. La Commission a fait valoir à l'audience que, lorsque les laiteries ne respectent pas le délai du 15 mai, le retard qui en résulte se répercute sur le délai suivant, en instaurant une réaction en chaîne qui retarde la mise en œuvre de toutes ces obligations, y compris le paiement du prélèvement supplémentaire. La Commission fait valoir par conséquent qu'un retard dans la transmission des données de la part des laiteries pour les raisons ci-dessus exposées est de nature à mettre en péril le fonctionnement de l'ensemble du régime.

Bien qu'il résulte des considérations qui précèdent que la date du 15 mai représente une échéance importante et pleinement justifiée au regard de la réglementation relative au prélèvement supplémentaire, il faut toutefois également ajouter que la Commission n'a fait valoir aucun argument qui amène à conclure que le délai en cause doit également être considéré comme impératif. Elle n'a en effet pas fait valoir qu'un retard quelconque, même de courte durée, se répercute effectivement sur l'étape suivante en ayant pour conséquence les effets négatifs qui viennent d'être décrits. Ces derniers nous semblent par conséquent être de nature purement hypothétique. Une telle conclusion est renforcée par la suite par le fait que, en l'espèce, comme cela résulte de l'ordonnance de renvoi, l'autorité compétente n'avait même pas encore commencé les décomptes au niveau national, lorsqu'elle a reçu la communication de la laiterie en cause.

Compte tenu du fait qu'il n'a pas été démontré qu'un léger dépassement du délai prévu pour la transmission des données par la laiterie est susceptible de mettre en péril le fonctionnement du régime du prélèvement supplémentaire, il y a lieu de conclure qu'une sanction qui punit ce dépassement minimal avec la même sévérité qu'un dépassement beaucoup plus long n'est pas nécessaire à l'objectif de transmission rapide des données poursuivi par la Commission.

42. Il nous semble, entre autres, que la Commission a elle-même confirmé la conclusion à laquelle nous venons de parvenir lorsqu'elle a en 1998 [30] modifié la disposition litigieuse dans la présente affaire, en introduisant des sanctions pécuniaires différenciées selon la durée des retards des laiteries dans la transmission des décomptes. Il est expressément indiqué dans le quatrième considérant du nouveau règlement que «... plus un acheteur a de retard dans la communication des données, plus graves sont les conséquences pour les autorités compétentes qui doivent assurer le paiement du prélèvement avant la date limite». Il est indiqué, par ailleurs, dans le cinquième considérant que l'expérience a

30 — Par le règlement n° 1001/98, précité.

montré que, «... pour rendre la pénalité plus efficace et assurer que le niveau de la pénalité est *proportionnel* à la gravité de la faute, il est approprié d'augmenter la pénalité applicable au cas où le retard excède quinze jours et de prévoir des pénalités croissantes pour des retards additionnels» [31]. Il nous semble par conséquent évident que la Commission admet elle-même non seulement que, pour garantir le bon fonctionnement du régime du prélèvement supplémentaire, il est nécessaire de prévoir des sanctions qui tiennent compte de l'étendue du retard, mais que le fait de graduer les sanctions en cause permet précisément d'accroître l'efficacité d'une telle sanction.

43. Si les considérations développées jusqu'ici ont abouti à la conclusion que la sanction prévue par l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement d'application est disproportionnée pour les raisons susmentionnées, en ce qu'elle ne tient pas compte de la durée du dépassement du délai prévu, il y a lieu, pour la même raison, de considérer qu'elle est contraire au principe de non-discrimination qui, dans le secteur de la politique agricole commune, figure expressément dans l'article 40, paragraphe 2, du traité CE (devenu, après modification, article 34 CE). Dès lors, en effet, qu'il est constaté que le préjudice causé au régime du prélèvement supplémentaire n'est pas toujours le même mais dépend de la durée du retard, il y a lieu de constater également que la disposition litigieuse traite de manière comparable des situations qui doivent être considérées comme différentes [32].

44. En ce qui concerne le deuxième argument invoqué pour justifier l'absence de proportionnalité des dispositions en cause, tiré du caractère prétendument arbitraire de la date du 15 mai, nous renvoyons à ce que nous venons d'indiquer.

45. Nous considérons, par contre, qu'il y a lieu de rejeter l'ensemble des autres arguments qu'ont invoqués la juridiction de renvoi et les parties.

S'agissant de l'argument invoqué par le juge national et la laiterie tiré du fait que la sanction pécuniaire est calculée sur la base des quantités de lait livrées et non du montant du prélèvement, il y a lieu de souligner que, comme nous l'avons déjà rappelé, la sanction prévue par l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement d'application a pour objectif spécifique d'amener les laiteries à respecter l'obligation de communication des données relatives aux quantités de lait livrées par les producteurs. Il est évident qu'une telle obligation n'est pas en rapport direct avec celle qui lui est liée mais qui est distincte et qui est relative au paiement du prélèvement. Il en résulte que, si l'on privilégie ce critère pour déterminer le montant de la

31 — C'est nous qui soulignons.

32 — Voir, à titre d'exemple, l'arrêt du 13 décembre 1984, Sermide (106/83, Rec. p. 4209, point 28).

sanction, on exclut du paiement toutes les laiteries, qui, bien qu'ayant envoyé avec retard les données qui les concernent, à l'issue des décomptes, ne sont pas soumises au versement d'un prélèvement. Enfin, il faut tenir compte du fait que cette circonstance n'est pas seulement discriminatoire, mais empêche également d'atteindre l'objectif pour lequel la sanction est prévue. Comme la Commission l'a en effet souligné, pour pouvoir effectuer des calculs au niveau national, les communications des laiteries qui n'ont pas dépassé les quantités de référence individuelles et qui par conséquent ne sont pas soumises au prélèvement sont aussi importantes que les communications des laiteries qui les ont dépassées. Enfin, il y a lieu de tenir compte également du fait que, en liant le calcul de la sanction aux quantités de lait livrées, il a été possible d'introduire un élément de graduation qui permet de différencier le montant de la sanction, selon le chiffre d'affaires de la laiterie. Au regard de telles considérations, il y a lieu, par conséquent, de conclure que le critère choisi par la Commission pour le calcul de la sanction prévue pour la disposition litigieuse est proportionnel à l'objectif poursuivi.

46. Enfin, s'agissant des trois arguments qu'a fait valoir la laiterie, nous considérons qu'il est suffisant de préciser qu'en cas de retard la sanction pécuniaire est infligée, indépendamment de la question de savoir si, d'après les décomptes, la laiterie est ou non soumise au prélèvement. Sur ce point, nous renvoyons à ce que nous venons d'exposer sur le critère de calcul de la sanction. S'agissant, au contraire, des deux autres arguments invoqués par la laiterie, il nous semble que, même s'ils n'ont pas été correctement motivés, ils concernent d'éventuels problèmes qui peuvent surgir entre les laiteries et les autorités nationales compétentes en matière de régime du prélèvement supplémentaire. S'il en est ainsi, les arguments précités ne peuvent être considérés comme pertinents dans la mesure où ce type de problème ne l'est pas aux fins de l'appréciation du caractère proportionnel ou non d'une disposition communautaire.

Sur la violation des principes de droit pénal

47. Le dernier vice qu'a fait valoir la laiterie en ce qui concerne l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement d'application porte sur la prétendue violation des principes de droit pénal inhérents à l'État de droit. Sur le fond, la demanderesse au principal fait valoir que, compte tenu de son étendue et de son importance, la sanction qui fait l'objet de la présente procédure est de nature pénale. A son avis, une sanction revêt ce caractère lorsqu'elle dépasse certaines limites. En l'espèce, il y a lieu de considérer que les limites en cause sont dépassées dès lors que la sanction prévue par la disposition contestée ne tient pas compte de la question de savoir si, à la suite des décomptes en cause, la laiterie est ou non assujettie au prélèvement et dispose que le calcul des pénalités est effectué exclusivement sur la base des quantités de lait livrées. La laiterie fait valoir, par ailleurs, que, compte tenu des contraintes administratives auxquelles elle est soumise en raison du régime du prélèvement supplémentaire, le fait de devoir verser une sanction pécuniaire d'un montant considérable, pour un délai qui n'a été dépassé que de manière insignifiante, revêt incontestablement un caractère pénal.

Par conséquent, elle fait valoir que, pour apprécier la validité de la sanction en objet, il y a lieu d'appliquer les principes de droit pénal, parmi lesquels notamment le principe nulla poena sine culpa. Par conséquent, compte tenu du fait que, lorsque les sanctions pécuniaires sont infligées, il n'est pas tenu compte de l'existence ou non d'une faute de la part de la laiterie qui a dépassé le délai prévu, il y a lieu de conclure que la sanction précitée est illégale.

48. L'argument soutenu par la laiterie est totalement dépourvu de fondement: le montant d'une sanction communautaire ne peut affecter la nature de cette dernière en lui attribuant le caractère d'une sanction pénale, dans le cas où la somme à verser atteint des niveaux particulièrement élevés.

49. En règle générale, il y a lieu de constater que la Cour n'a jamais considéré qu'il était nécessaire de définir de manière spécifique la nature du pouvoir de sanction de la Communauté européenne et a évité de rentrer dans la distinction de fond entre sanctions administratives et pénales [33]. Elle a préféré délimiter les contours dudit pouvoir en en déterminant les caractéristiques principales. Le critère le plus souvent utilisé par la Cour à cet égard consiste à voir si les objectifs prévus par le traité avaient été atteints.

50. Comme nous l'avons déjà indiqué [34], la Cour a inclus également dans les caractéristiques susmentionnées le caractère dissuasif, c'est-à-dire la capacité de la sanction de constituer un moyen de dissuader valablement de violer l'obligation à laquelle elle est liée. La jurisprudence de la Cour relative aux amendes infligées par la Commission en matière de concurrence fait apparaître à l'évidence que, pour la Cour, ce caractère dissuasif justifie la présence de sanctions d'un montant particulièrement élevé [35] sans que cela ait une influence sur la nature de la sanction elle-même. Ainsi, de ce point de vue, il y a lieu de relever que la Cour a explicitement exclu le caractère pénal de l'amende infligée par la Commission en matière de concurrence [36]. L'unique limite étant que ces montants soient proportionnels à la gravité de l'infraction et que leur évaluation soit faite en tenant compte, notamment, du préjudice causé au système communautaire [37].

51. Il y a lieu par conséquent de retenir que l'argument soutenu par la laiterie ne fait rien d'autre que poser d'une autre manière le problème de la proportionnalité de la sanction litigieuse. Il ne nous semble pas par conséquent nécessaire de nous arrêter une nouvelle fois sur cette question et nous

33 — Dans les quelques cas dans lesquels la Cour a été amenée à se prononcer sur la nature pénale ou non de sanctions communautaires, elle n'a en effet jamais proposé de définition «positive», en se bornant à exclure dans le cas d'espèce la nature pénale de la sanction litigieuse. Voir, sur le fond, l'arrêt Allemagne/Commission, précité, points 24 et 25, ainsi que l'arrêt du Tribunal de première instance du 6 octobre 1994, Tetra Pak/Commission (T-83/91, Rec. p. II-755, point 235).

34 — Voir, à cet égard, le point 34 des présentes conclusions.

35 — Voir, à cet égard, l'arrêt du 7 juin 1983, Musique Diffusion française e.a./Commission, (100/80 à 103/80, Rec. p. 1825, points 106 et 107), ainsi que l'arrêt du Tribunal de première instance du 10 mars 1992, Chemie Linz/Commission (T-15/89, Rec. p. II-1275, points 355 à 364).

36 — Voir l'arrêt Tetra Pak/Commission, précité, point 235.

37 — Voir les arrêts du 12 novembre 1985, Krupp Stahl/Commission (183/83, Rec. p. 3609, point 40), et Musique Diffusion française e.a./Commission, précité, point 109, ainsi que les arrêts du Tribunal de première instance du 14 juillet 1994, Parker Pen/Commission (T-77/92, Rec. p. II-549, point 92), et du 22 octobre 1997, SCK et FNK/Commission (T-213/95 et T-18/96, Rec. p. II-1739, points 146 et 147).

renvoyons aux considérations que nous avons déjà développées à cet égard.

Sur la demande de limitation des effets de l'arrêt

52. Il reste à cet égard une dernière question. Au cours de l'audience, la Commission a demandé que, pour le cas où la Cour juge invalide la décision litigieuse, elle limite les effets de l'arrêt aux seuls cas qui se produiront dans l'avenir, à l'exception de ceux pour lesquels un recours a déjà été introduit. Cette demande vise à éviter de compromettre la confiance que les États membres mettent dans le principe de l'égalité et le bon fonctionnement de la Communauté.

53. Il y a lieu à cet égard de rappeler que selon une jurisprudence désormais consolidée «... un arrêt de la Cour constatant à titre préjudiciel l'invalidité d'un acte communautaire a, en principe, un effet remontant à la date d'entrée en vigueur de l'acte, à l'instar d'un arrêt en annulation... La Cour dispose cependant de la faculté de limiter en même temps, dans l'arrêt lui-même, les effets d'une déclaration préjudicielle d'invalidité d'un règlement communautaire, lorsque des considérations impérieuses de sécurité juridique le justifient...» [38].

54. Il résulte, par conséquent, de la jurisprudence en cause que la possibilité de limiter les effets rétroactifs d'un arrêt déclarant l'invalidité d'un acte doit être considérée de manière restrictive. Une telle décision n'est en effet justifiée que dans des cas exceptionnels, lorsqu'elle est nécessaire pour protéger des intérêts considérés dans les circonstances de l'espèce comme si importants qu'ils prévalent sur l'objectif de garantir une protection juridictionnelle effective.

55. En ce qui concerne la présente affaire, il ne nous semble pas que ces conditions soient réunies. Compte tenu des règles en cause et des faits de l'affaire, il n'y a en effet pas lieu d'envisager le danger de graves bouleversements dans des relations juridiques établies de bonne foi, que la Cour considère comme une condition pour reconnaître l'existence d'une atteinte éventuelle au principe de la sécurité juridique [39].

56. Nous considérons par conséquent qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de la Commission de limiter les effets rétroactifs d'un arrêt éventuel déclarant l'invalidité du règlement en cause.

38 — Arrêt du 8 février 1996, FMC e.a. (C-212/94, Rec. p. I-389, points 55 et 56). Voir en outre les arrêts du 15 octobre 1980, Roquette Frères (145/79, Rec. p. 2917, point 51); du 15 janvier 1986, Pinna (41/84, Rec. p. 1, point 26), et du 10 mars 1992, Lomas e.a. (C-38/90 et C-151/90, Rec. p. I-1781, points 23 et 24).

39 — Voir, en dernier lieu, l'arrêt du 24 septembre 1998, France/Commission (Rec. p. I-5325, point 49) et l'arrêt du 4 mai 1999 dans l'affaire Sema Sürül (C-262/96), points 107 et 108, Rec. p. I-2685.

Conclusion

57. Pour les motifs que nous venons d'indiquer nous proposons de répondre comme suit à la question posée par le Finanzgericht München:

«L'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 596/93 de la Commission, du 9 mars 1999, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, relatif à l'application d'une pénalité à une laiterie est invalide en ce qu'il ne prévoit pas de graduer ladite pénalité en fonction de l'importance du dépassement du délai du 15 mai prévu par l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement en cause pour la transmission des décomptes relatifs aux quantités de lait livrées aux producteurs.»