CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 17 février 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le Finanzgericht München vous demande, dans la présente affaire, si des dispositions nationales permettant une remise de dettes fiscales pour des motifs d'équité fondés sur la situation personnelle de l'intéressé peuvent aussi s'appliquer lorsque la dette en question résulte de la législation communautaire relative aux quotas laitiers.

2. Nous rappellerons que l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, introduit par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO 1984, L 90, p. 10), a institué un prélèvement supplémentaire perçu sur les livraisons de lait dépassant une certaine quantité de référence ou « quota ». Il prévoit que ce prélèvement est versé soit par les producteurs de lait soit, à la discrétion de l'État membre concerné, par les acheteurs auxquels le lait est livré par un producteur. L'article 1er du règlement (CEE) n° 857/84, du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 13) fixe le montant du prélèvement et l'article 2 détermine la quantité à allouer à titre de quota à chaque producteur ou acheteur concerné. Les quotas sont fixés en fonction de la quantité de lait livrée ou achetée pendant une certaine année. La législation sur les quotas laitiers prévoit aussi des règles particulières pour certaines catégories de cas. Ainsi, l'article 3 du règlement n° 857/84 dispose que les producteurs ayant souscrit un plan de développement dans le cadre de la directive 72/159/CEE (JO 1972, L 96, p. 1) peuvent obtenir un quota spécifique dans certains cas, de même que les jeunes agriculteurs installés après le 31 décembre 1980; en outre, les producteurs dont la production a été affectée par des événements exceptionnels pendant l'année de référence ont le droit de la remplacer par une autre année de référence se situant dans la période1981 à 1983. L'article 4 de ce même règlement permet d'allouer des quotas supplémentaires dans certaines circonstances et son nouvel article 3 ter, introduit par le règlement (CEE) n° 3880/89 du Conseil, du 11 décembre 1989 (JO 1989, L 378, p. 3), permet d'attribuer des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires aux producteurs laitiers nouvellement installés ainsi qu'aux producteurs dont les quotas individuels ne dépassent pas 60 000 kg.

3. Bien que la législation relative aux quotas laitiers permette, comme nous venons de le voir, d'accorder, dans certains cas, des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires, un producteur laitier n'obtient pas nécessairement la totalité de la quantité de référence dont il a besoin pour exercer rentablement son activité. L'attribution des quotas peut donc conduire à des difficultés dans certains cas individuels, voire même amener un producteur à ne plus pouvoir exercer son activité. Néanmoins, comme la Cour l'a déclaré, de telles conséquences peuvent être justifiées dans l'intérêt de l'efficacité du système des quotas, qui est

* Langue originale: l'anglais.

lui-même justifié par la nécessité d'une stabilisation du marché dans le secteur laitier: voir affaire 84/87, Erpelding, Rec. 1988, p. 2647, point 30 des motifs de l'arrêt, affaire C-311/90, Hierl, Rec. 1992, p. I-2061, point 14 des motifs de l'arrêt, et affaire C-85/90, Dowling, arrêt, du 22 octobre 1992, Rec. p. I-5305, point 23 des motifs. Nous rappellerons que le libre exercice d'une activité professionnelle ou commerciale déterminée n'est pas une prérogative absolue en droit communautaire: voir affaire 44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Rec. 1979, p. 3727, point 32 des motifs de l'arrêt.

4. M. Peter, le demandeur au principal, exploite une entreprise agricole spécialisée dans la production laitière. Il a obtenu une quantité de référence de 9 100 kg pour la campagne 1984/85 dans le cadre de la réglementation allemande qui met en œuvre le système des quotas (la « Milchgarantiemengenverordnung »). A sa demande, et à la suite d'un recours, une quantité de référence supplémentaire lui a été attribuée pour les campagnes suivantes; toutefois, contrairement à ce qu'il espérait, le quota fixé pour la campagne 1984/85 n'a pas été relevé. Le demandeur devait donc verser un prélèvement sur les quantités de lait qu'il avait livrées en 1984/85 en dépassement du quota qui lui avait été alloué pour cette campagne; le prélèvement dû s'élevait à 2 144,83 DM.

5. Le 6 septembre 1989, M. Peter a demandé au bureau des douanes défendeur la remise de ce prélèvement, compte tenu de la précarité de sa situation financière. Il se fondait sur une disposition du droit allemand, à savoir l'article 227 de l'Abgabenordnung 1977 (code des impôts), qui prévoit la possibilité de renoncer à la perception de dettes fiscales pour des motifs d'équité. Toutefois, sa demande a été rejetée au motif que pareille remise de dette serait contraire au droit communautaire dans son cas. Il s'est pourvu contre cette décision devant le Finanzgericht qui a déféré à la Cour la question suivante:

« Le droit communautaire fait-il obstacle à l'application d'une disposition nationale telle que l'article 227 de l'Abgabenordnung (code allemand des impôts) qui habilite les autorités nationales à ne pas percevoir, dans certains cas, pour des motifs d'équité personnels, le prélèvement qui est dû en application de l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68? »

6. Pour mieux comprendre les problèmes que soulève la question déférée, il sera utile d'analyser brièvement l'effet de l'article 227 de l'Abgabenordnung. Nous examinerons ensuite la question de savoir si des dispositions nationales de cette nature peuvent être invoquées lorsque la dette en cause résulte d'un règlement communautaire et en particulier lorsqu'elle résulte de la réglementation communautaire des quotas laitiers.

L'article 227 de l'Abgabenordnung

7. L'article 1er, paragraphe 1, de l'Abgabenordnung prévoit que les dispositions de ce code sont applicables à tous les prélèvements fiscaux (« Steuern ») imposés dans le cadre du droit fédéral allemand ou du droit communautaire.

8. L'article 227 prévoit que les autorités fiscales peuvent accorder une remise totale ou partielle pour toute somme qui leur est due si la perception de ladite somme est inéquitable (« unbillig ») dans le particulier; sous les mêmes conditions, elles peuvent

rembourser des sommes déjà payées ou accorder un crédit correspondant.

9. Le droit allemand admet deux séries de situations dans lesquelles l'articles 227 est susceptible de s'appliquer; il s'agit, d'une part, des cas dans lesquels il existe des raisons « matérielles » ou « objectives » d'éteindre la dette pour des raisons d'équité (« sachliche Billigkeitsgründe ») et, d'autre part, des cas dans lesquels les motifs sont d'ordre « personnel » ou « subjectif » (« persönliche Billigkeitsgründe »); voir Tipke/Kruse, *Abgabenordnung* (14ème édition, Cologne 1991), article 227, paragraphes 19 à 40 et 41 à 54. Dans le premier type de situation, le débiteur est libéré de son obligation de payer en raison du fait qu'il entre dans une catégorie de cas pour lesquels le législateur aurait dû légiférer afin de tenir compte de droits fondamentaux ou afin de réaliser sa propre intention législative, mais a omis de le faire. L'application de ce principe d'iniquité « objective » peut donc avoir pour effet de limiter l'éventail des situations dans lesquelles il y a lieu à un paiement et modifier ainsi implicitement la portée des dispositions qui imposent la redevance concernée.

10. Au contraire, les motifs d'équité sont « personnels » ou « subjectifs » lorsque la remise de dette est accordée en raison de la situation personnelle du débiteur. Le critère d'application de ce principe d'iniquité « personnelle » ne fait pas intervenir la question de savoir si le législateur aurait pu ou dû légiférer pour une série de cas englobant celui du débiteur, mais la question de savoir s'il serait injuste de procéder au recouvrement de la somme due, compte tenu de la situation financière dudit débiteur. Au nombre des motifs justifiant ce type de remise de dette peut figurer le cas où la perception de la somme due compromettrait l'aptitude du débiteur à continuer d'exercer son activité: voir Tipke/Kruse, ibidem, paragraphe 45. L'application de ce principe d'iniquité personnelle peut cependant tenir compte du comportement de la personne qui demande la remise de dette, ainsi que de sa situation. Par exemple, une personne qui aurait inconsidérément laissé ses dettes s'accumuler pendant un certain nombre d'années ou qui aurait commis d'autres négligences risque d'avoir des difficultés à obtenir la remise de sa dette; inversement, une personne qui est victime d'une catastrophe naturelle ou d'une maladie, et non de sa propre négligence ou de sa prodigalité, est généralement considérée comme digne de se voir accorder la remise: voir Tipke/Kruse, ibidem, paragraphes 49 à 51.

11. Le refus des autorités nationales d'accorder une remise de dette en application de l'article 227 est soumis au contrôle judiciaire des juges nationaux. Selon l'une des interprétations de l'article 227, il s'agit d'un contrôle complet en ce sens que l'exercice de ce pouvoir d'appréciation relève, en dernier ressort, des autorités judiciaires et non administratives: voir Tipke/Kruse, paragraphe 10. L'article 227 peut être invoqué tant pour contester la décision des autorités nationales de procéder à un recouvrement que pour contester le refus d'une remise de dette: ibidem, paragraphe 74.

12. Dans la suite des présentes conclusions, nous examinerons d'abord, à titre général, la possibilité d'appliquer des règles nationales d'équité au recouvrement des prélèvements communautaires. Nous examinerons ensuite le cas particulier des prélèvements imposés en vertu de la législation communautaire relative aux quotas laitiers. Au préalable, nous préciserons que la nécessité d'une application efficace de cette législa-

tion justifie, selon nous, une rigueur particulière dans l'application de toute règle nationale autorisant une remise de dette.

Règles d'équité et droit communautaire

13. La Cour a déjà eu l'occasion d'examiner le problème de savoir dans quelle mesure les règles nationales concernant des remises de dettes pour des motifs d'équité peuvent s'appliquer lorsqu'il s'agit de sommes dues en vertu de la législation communautaire. Toutefois, les affaires qui ont été examinées par la Cour jusqu'à présent concernaient l'application du principe d'iniquité objective, et non personnelle.

14. L'affaire 118/76, Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Rec. 1977, p. 1177, concernait l'application d'une disposition identique pour l'essentiel à celle de l'article 227 de l'Abgabenordnung, qui faisait antérieurement l'objet de l'article 131 de la Reichsabgabenordnung. Il s'agissait de décider si une telle disposition pouvait être appliquée à des sommes dues en vertu de la législation communautaire imposant des montants compensatoires monétaires sur l'importation de certains produits agricoles. La partie demanderesse faisait valoir que les montants compensatoires monétaires étaient perçus pour compenser les variations des taux de change, en particulier la réévaluation du mark allemand, et qu'il n'y avait donc pas lieu de les percevoir dans un cas où la transaction avait été conclue en monnaie allemande. La Cour a défini les principes suivants au point 5 des motifs de son arrêt:

« (Attendu) que, si toutes les questions relatives à l'assiette, aux conditions d'imposition et au montant de la redevance litigieuse ont été fixées par le droit communautaire, le recouvrement de celle-ci, avec l'ensemble des formalités qui s'y rattachent, a été confié aux administrations compétentes des États membres.

Que, si cette répartition des fonctions, entre la Communauté et les États membres, peut éventuellement justifier l'application, par une administration fiscale, d'une règle d'équité prévue par cette législation nationale, en rapport avec les formalités applicables à la perception d'une redevance établie par le droit communautaire, la prise en considération d'une telle règle serait, par contre, exclue dans toute la mesure où elle aurait pour effet de modifier la portée des dispositions du droit communautaire relatives à l'assiette, aux conditions d'imposition ou au montant d'une redevance établie par celui-ci. »

Dans ce passage, on constate que la Cour utilise l'expression « les formalités applicables à la perception d'une redevance » pour distinguer les règles régissant la perception et le recouvrement de la redevance de celles qui en régissent l'imposition [1].

15. Comme l'avocat général M. Reischl l'a souligné dans les conclusions de l'affaire

1 — La distinction est plus claire dans les versions allemande et française de l'arrêt que dans sa version anglaise. Ainsi, l'expression anglaise manner of imposition est traduite en allemand par Voraussetzungen der Veranlagung et en français par conditions d'imposition; en revanche, formalities applicable to the imposition of a charge est traduit en allemand par Formalitäten bei der Erhebung einer... Abgabe et en français par formalités applicables à la perception d'une redevance. Il y a lieu de noter que l'expression natural justice utilisée dans la version anglaise du passage cité correspond au terme allemand Billigkeit et au terme français équité et qu'il a fait place (de manière plus exacte), dans des arrêts plus récents, aux termes equity et fairness: voir affaire C-299/84, Neumann/BALM, citée au paragraphe 15, point 24 des motifs de l'arrêt et affaire C-174/89 Hoche, également citée au paragraphe 15, point 30 des motifs.

Balkan-Import-Export, la question qui était en cause dans cette affaire portait sur l'application d'un principe d'iniquité « objective » et non « personnelle ». Il a expliqué la différence entre les deux principes dans les termes suivants (p. 1192):

« Une pareille remise discrétionnaire d'impôts publics est envisagée par le droit allemand pour divers motifs. D'une part, ce droit permet de faire valoir des motifs d'équité personnels ('persönliche Billigkeitsgründe'), comme par exemple certaines conditions personnelles de vie ou une situation économique difficile. D'autre part, il existe des motifs d'équité appelés objectifs ('sogenannte sachbezogene Billigkeitsgründe'). On se trouve notamment en présence de pareils motifs lorsqu'... on peut déduire de la volonté du législateur que, si la question à trancher avait été réglée expressément, elle aurait été tranchée dans le sens de la mesure d'équité envisagée. Le but est d'aboutir à une solution équitable dans des situations spécifiques non prévisibles pour le législateur et dont les circonstances sont atypique. D'un autre côté, ces motifs d'équité objectifs recouvrent aussi certains cas dans lesquels le non-respect de la procédure ou l'échéance de délais de recours ont pour effet de faire naître des dettes fiscales qui matériellement ne sont pas justifiées. »

L'avocat général Reischl a ensuite observé:

« A l'appui de sa demande, la demanderesse n'a invoqué que des motifs d'équité objectifs.

...

... Il ressort des faits que la question doit être limitée au problème de la remise pour des motifs d'équité objectifs, notamment lorsque la perception de la taxe est prétendument contraire au but de la loi et lorsqu'elle est opérée en dehors de l'intention du législateur. Dans la présente instance, il n'est donc pas nécessaire d'examiner si une remise pour des motifs personnels ou en raison des effets de certaines règles de forme et de procédure est pensable. » (pp. 1192-1193)

La Cour a jugé que la demanderesse ne pouvait être libérée de l'obligation de verser les montants compensatoires monétaires pour des raisons liées à la justification économique de la redevance en cause: voir point 5 des motifs, dernière phrase; de fait, il est manifeste qu'autoriser une remise pour pareil motif équivaudrait à modifier les cas dans lesquels la redevance peut être imposée et serait donc incompatible avec les règles édictées par le règlement communautaire. De même, la Cour a estimé qu'une règle d'équité nationale ne pouvait être appliquée de façon à altérer l'application d'un règlement instituant un prélèvement communautaire à l'importation: voir affaire 18/72, Granaria, Rec. 1972, p. 1163, p. 1171. Elle a également jugé qu'aucun principe général d'iniquité objective ne figurait au nombre des principes généraux du droit communautaire: voir affaire 299/84, Neumann/BALM, Rec. 1985, p. 3663, points 23 à 25 et 33 des motifs de l'arrêt et affaire C-174/89, Hoche, Rec. 1990, p. I-2681, point 31 des motifs de l'arrêt. En revanche, lorsque la demande de remise porte sur des sommes payées en excédent des montants réellement dus en application des dispositions communautaires et qu'il n'existe pas de dispositions communautaires applicables à la remise de la redevance en pareil cas, les dispositions nationales prévoyant une remise de redevances pour

des motifs d'équité sont applicables: voir affaire 113/81, Reichelt/Hauptzollamt Berlin-Süd, Rec. 1982, p. 1957, points 7 à 10 des motifs de l'arrêt.

16. Il est donc constant que des règles nationales prévoyant des remises de redevances pour des motifs d'équité ne peuvent pas être appliquées lorsque leur application aurait pour effet de modifier le contenu ou la portée d'une obligation résultant du droit communautaire. En revanche, les cas dans lesquels il est permis d'accorder une remise de la redevance peuvent parfois, quant à eux, être définis par le droit communautaire. Par exemple, le règlement (CEE) n° 926/80 de la Commission, du 15 avril 1980 (JO 1980, L 99, p. 15), qui a été abrogé par le règlement (CEE) n° 1084/84 de la Commission du 18 avril 1984 (JO 1984, L 106, p. 26), prévoyait certains cas d'exonération des montants compensatoires monétaires. Cette exonération visait à protéger la situation des opérateurs ayant conclu un contrat avant l'annonce d'une mesure monétaire ayant conduit à instaurer le montant compensatoire en question et elle est qualifiée de « clause d'équité » dans le troisième considérant dudit règlement (CEE) n° 926/80. De même, le règlement n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979 (JO 1979, L 175, p. 1) définit les cas dans lesquels les autorités nationales doivent rembourser ou s'abstenir de percevoir les droits à l'importation. Au nombre de ces cas figure notamment l'hypothèse de droits perçus sur des marchandises mises par erreur en libre circulation au lieu d'être placées sous un autre régime douanier: voir article 3, paragraphe 1, de ce règlement. Or, aucune disposition de droit communautaire de cette sorte n'est invoquée en l'espèce, bien que, comme nous l'avons déjà vu, les règles régissant l'attribution des quotas laitiers laissent un certain pouvoir d'appréciation quant à l'attribution de quantités spécifiques ou supplémentaires, en vue de permettre de tenir équitablement compte, en particulier, de la situation des petits exploitants.

17. Nous rappellerons que, dans l'arrêt Balkan-Import-Export, la Cour a distingué les questions « relatives à l'assiette, aux conditions d'imposition et au montant d'une redevance », d'une part, et, d'autre part, celles qui concernent « le recouvrement (de la redevance) avec l'ensemble des formalités qui s'y rattachent », (voir paragraphe 14 supra). Comme nous l'avons vu, l'application d'un principe d'iniquité objective peut affecter l'éventail des situations dans lesquelles une redevance est imposée et risque donc d'être incompatible avec les règles de droit communautaire qui donnent naissance à l'obligation de payer ladite redevance. C'est dans cette mesure qu'il est exclu de recourir à un tel principe. Ce raisonnement ne semble cependant pas devoir s'étendre à l'application d'un principe d'iniquité subjective ou personnelle. Un tel principe ne fait pas intervenir les circonstances objectives dans lesquelles l'obligation de paiement prend naissance, mais la situation personnelle des personnes à l'encontre desquelles cette obligation peut donner lieu à un recouvrement; ce second principe peut donc être considéré comme un principe qui porte sur le recouvrement de la redevance et non sur l'assiette, les conditions d'imposition ou le montant de la redevance.

18. Il ne fait nul doute que certaines des questions relatives à la perception des sommes dues aux autorités nationales relèvent du droit national, même si l'obligation de payer lesdites sommes prend naissance en vertu de la réglementation communautaire.

Les règles nationales de procédure, notamment les règles de délais, seront généralement applicables, tout comme elles sont applicables lorsqu'un particulier invoque devant les tribunaux nationaux des droits que lui confère la législation communautaire. Voir affaire C-208/90, Emmott, Rec. 1971, p. I-4269, point 16 des motifs de l'arrêt. Comme l'indique la Commission dans ses observations écrites, les règles nationales sont également applicables à des questions telles que la protection du patrimoine du débiteur défaillant dans le cas de procédures d'exécution forcée. Il y aura également lieu à l'application des règles nationales de priorité des créances dans les procédures de liquidation judiciaire, tout au moins en l'absence de dispositions communautaires contraires: en matière de droits directement mis en recouvrement par la Communauté, voir affaire 168/82, CECA/Ferriere Sant'Anna, Rec. 1983, p. 1681, point 15 des motifs de l'arrêt et affaire C-221/88, CECA/Busseni, Rec. 1990, p. I-495. Il est à noter que, pour les décisions du Conseil ou de la Commission qui imposent une obligation pécuniaire, l'article 192 du traité CEE prévoit que « l'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel elle a lieu »; l'article 92 du traité CECA prévoit aussi une disposition similaire en ce qui concerne les décisions de la Commission. En matière de sanctions pénales, les règles nationales seront également applicables dans le cas, par exemple, d'une personne qui se soustrait frauduleusement à une redevance communautaire; là encore, le principe est que la fraude au budget communautaire doit être sanctionnée avec la même diligence qu'une fraude comparable concernant une redevance nationale, mais il y a lieu d'observer que les sanctions infligées doivent, en tout état de cause, être efficaces, proportionnées et dissuasives: voir affaire 68/88, Commission/Grèce, Rec. 1989, p. 2965, points 24 et 25 de l'arrêt.

19. De même, il nous semble que les règles nationales régissant le pouvoir d'appréciation des autorités nationales sur l'opportunité de renoncer à une dette pour des motifs d'équité personnels peuvent, elles aussi, trouver à s'appliquer, sous certaines conditions, même lorsque la dette résulte du droit communautaire. Il est vrai qu'il ne s'agit pas de règles de procédure régissant le recouvrement de la somme due, mais de règles relatives à la décision de fond d'exiger ou non le paiement. Néanmoins, aux fins de l'espèce, il ne nous semble pas possible d'établir une distinction. Pareille distinction serait particulièrement difficile à établir lorsque, comme en l'espèce, la décision de renoncer au recouvrement ou de l'exiger est soumise au contrôle judiciaire et que le principe d'iniquité personnelle peut donc être invoqué pour contester la décision de procéder au recouvrement de la somme due, et donc servir en pratique de moyen de défense contre toute procédure d'exécution forcée.

20. Néanmoins, selon la Commission, l'application d'un principe d'iniquité subjective peut être dissociée des autres cas dans lesquels la Cour a permis l'application de règles nationales régissant le recouvrement. Dans ses observations écrites, elle cite en particulier les affaires jointes 205/82 à 215/82, Deutsche Milchkontor/Allemagne, Rec. 1983, p. 2633. Dans cette affaire, la Cour a jugé que des sommes indûment versées à titre d'aides dans le cadre des réglementations communautaires devaient en principe être récupérées par les autorités nationales selon les règles et procédures définies par la législation nationale et qu'il était permis, en particulier, de tenir compte de considérations telles que la protection de la confiance légitime, à condition que l'intérêt de la Communauté soit pleinement pris en considération. Comme la Commission le souligne, le raisonnement de la Cour

met l'accent sur le fait que certains principes, tels que la protection de la confiance légitime et la sécurité juridique, sont communs aux droits des États membres: voir point 30 des motifs de l'arrêt. De plus, comme la Cour l'a observé dans le même passage, ces principes font également partie de l'ordre juridique communautaire. En revanche, le principe d'iniquité personnelle ne fait partie ni des principes communs aux droits des États membres, ni du droit communautaire lui-même.

21. Nous acceptons l'idée que les règles régissant la récupération, par les autorités nationales, des sommes indûment versées dans le cadre de la législation communautaire peuvent également s'appliquer au recouvrement des prélèvements communautaires par les autorités nationales. Néanmoins, le raisonnement suivi par la Cour dans l'arrêt Deutsche Milchkontor ne nous paraît pas devoir être interprété aussi étroitement que la Commission semble le préconiser. Il est à noter que les considérations énoncées au point 30 des motifs de l'arrêt concernent spécifiquement la protection de la confiance légitime et la garantie de la sécurité juridique (voir points 27 à 33 des motifs de l'arrêt). Dans les points 15 à 25 de l'arrêt, la Cour examine toutefois, de manière plus générale, la question de savoir quelles sont les règles nationales, de procédure et de fond, qui peuvent être appliquées à la récupération des aides communautaires indûment versées. Aux points 19 à 22 des motifs, elle énonce les principes suivants:

« ... La Cour a itérativement constaté ... que les litiges relatifs à la récupération de montants indûment versés en vertu du droit communautaire doivent, en l'absence de dispositions communautaires, être tranchés par les juridictions nationales, en application de leur droit national, sous réserve des limites qu'impose le droit communautaire en ce sens que les modalités prévues par le droit national ne peuvent aboutir à rendre pratiquement impossible la mise en œuvre de la réglementation communautaire et que l'application de la législation nationale doit se faire d'une façon non discriminatoire par rapport aux procédures visant à trancher des litiges du même type, mais purement nationaux.

...

Il est vrai que ce renvoi au droit national peut avoir pour effet que les conditions de répétition d'aides indûment versées diffèrent, dans une certaine mesure, d'un État membre à l'autre. La portée de telles différences, inévitables d'ailleurs en l'état d'évolution actuel du droit communautaire, est cependant réduite par les limites auxquelles la Cour a... soumis l'application du droit national.

En premier lieu, l'application du droit national ne doit pas porter atteinte à la portée et à l'efficacité du droit communautaire. Tel serait notamment le cas si cette application rendait la récupération de sommes irrégulièrement octroyées pratiquement impossible. En outre, tout exercice d'un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'exiger ou non la restitution des fonds communautaires indûment ou irrégulièrement octroyée serait incompatible avec l'obligation (imposée par le règlement pertinent) de récupérer les sommes indûment ou irrégulièrement versées. »

22. Il nous semble qu'il y a lieu, en particulier, de tenir compte de ces lignes directrices lorsqu'il s'agit d'appliquer un principe

d'iniquité personnelle figurant dans un droit national. Pour pouvoir appliquer un tel principe à des redevances dues en vertu de la législation communautaire, trois conditions doivent ainsi être remplies: (1) ce principe doit être appliqué de façon non discriminatoire par rapport à la remise de redevances nationales analogues; (2) son application ne doit pas compromettre l'efficacité de la réglementation communautaire, ni affecter sa portée; (3) enfin, la législation communautaire pertinente ne doit pas contenir par elle-même des dispositions exhaustives définissant les circonstances dans lesquelles il est permis de renoncer à percevoir la redevance en raison de la situation personnelle du débiteur. Au surplus, la décision d'exiger le paiement ne doit pas reposer sur l'exercice d'un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de l'exiger ou non: voir dernière phrase du passage de l'arrêt Deutsche Milchkontor cité supra. Par cette condition, la Cour semble avoir voulu exclure les décisions prises par les autorités nationales pour des raisons d'opportunité, et non s'opposer à un pouvoir d'appréciation exercé conformément à une règle juridique. Dès lors que ces conditions sont remplies, une règle nationale prévoyant de tenir compte de motifs d'équité personnels nous paraît en principe applicable.

23. Il est vrai que l'application de règles nationales de cette sorte peut conduire à des différences dans le recouvrement des redevances selon les États membres. Comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt Deutsche Milchkontor, de telles différences sont cependant inévitables en l'état d'évolution actuel du droit communautaire et leur portée est réduite par les limites apportées à l'application des règles nationales. En tout état de cause, le mécanisme des règles nationales ne doit pas avoir pour effet de modifier substantiellement la portée des règlements communautaires ou d'en compromettre l'efficacité. En outre, même si le principe d'iniquité personnelle n'est pas reconnu en tant que tel dans tous les États membres, il est permis de supposer que les autorités nationales de la plupart des États membres, voire de tous les États membres, possèdent un certain pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la décision de ne pas récupérer une dette en présence de certaines situations exceptionnelles, faisant intervenir d'importantes difficultés individuelles.

24. La Commission cite aussi les affaires jointes C-143/88 et C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Rec. 1991, p. I-415, dans lesquelles la Cour a examiné la question de savoir dans quelle mesure les juges nationaux peuvent décider le sursis à l'exécution d'une mesure nationale mettant en œuvre un règlement communautaire lorsque la validité de ce règlement est en cause. Aux points 26 et 27 des motifs de son arrêt, la Cour a jugé qu'en raison de l'exigence d'uniformité d'application du droit communautaire, pareil sursis ne peut être accordé que dans les conditions qui s'appliquent à la Cour elle-même, dans le cadre de sa propre compétence pour décider un sursis en application de l'article 185 du traité. Il nous semble néanmoins que la question qui était en cause dans l'affaire Zuckerfabrik Süderdithmarschen se différencie de celle de l'espèce. Dans cette affaire, il s'agissait de savoir sous quelles conditions une juridiction nationale pouvait décider d'accorder le sursis à l'exécution d'une mesure mettant en œuvre un acte communautaire qui n'avait pas encore été déclaré illégal, mais dont la validité était contestée. En l'espèce, au contraire, la validité du règlement communautaire, et, par voie de conséquence, son applicabilité dans l'ordre juridique de l'État membre concerné, n'est pas en cause. A notre avis, la décision

de ne pas procéder au recouvrement d'une redevance en raison de la situation personnelle du débiteur ne représente pas la même menace, pour l'application uniforme du droit communautaire, qu'une décision suspendant l'applicabilité d'un règlement communautaire dans un ordre juridique national. En outre, la remise d'une redevance pour des motifs d'équité personnels ne correspond à aucune compétence dont dispose la Cour elle-même et à partir de laquelle on pourrait dégager des conditions uniformes adaptées. Le raisonnement suivi par la Cour dans l'affaire Zuckerfabrik-Süderdithmarschen ne peut donc pas être étendu à la question soulevée en l'espèce.

25. On pourrait enfin faire valoir que, lorsqu'il s'agit d'un paiement dû en vertu de la législation communautaire, le pouvoir d'appréciation des autorités nationales devrait être limité au pouvoir de suspendre le recouvrement, sans le pouvoir de libérer l'intéressé de manière définitive de l'obligation de paiement. Nous ne pensons cependant pas qu'une telle limitation s'impose. Selon nous, lorsque l'incapacité de payer semble ne pas être simplement temporaire, les autorités nationales ont le droit de décider soit d'exiger le paiement, soit d'éteindre la dette, au lieu d'être obligées de réexaminer en permanence la situation financière du débiteur. Cela ne signifie pas qu'il n'est pas possible d'appliquer les dispositions de droit national permettant, dans certains cas, de suspendre temporairement l'exécution forcée; or, on constate qu'il existe des dispositions en ce sens à l'article 222 de l'Abgabenordnung. Lorsque de telles dipositions existent, la décision sur l'opportunité d'accorder la remise de la dette ou de surseoir simplement au recouvrement doit tenir compte des principes précédemment mentionnés: à savoir l'absence de discrimination par rapport aux redevances nationales équivalentes et l'absence de répercussions sur la portée et l'efficacité des mesures communautaires.

26. Nous concluons donc qu'une disposition de droit national qui permet la remise d'une redevance pour des motifs d'équité personnels peut être appliquée, dans certains cas, même si la dette en cause résulte d'un règlement communautaire. Il reste cependant à déterminer s'il est possible d'appliquer un tel principe d'iniquité personnelle lorsque la redevance est imposée en vertu de la législation communautaire sur les quotas laitiers.

Le principe d'iniquité personnelle et le système des quotas laitiers

27. A titre de premier point, il faut examiner si la législation sur les quotas laitiers contient par elle-même des dispositions concernant la perception du prélèvement dû en application de l'article 5 quater du règlement n° 804/68. Le règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988 (JO 1988, L 139, p. 12), a défini les modalités d'application de ce prélèvement. Les articles 15 et 16 prévoient que le prélèvement est payé par les producteurs ou acheteurs concernés dans les délais prévus à ces articles. Ces dispositions déterminent le moment où apparaît l'obligation de payer le prélèvement, mais elles ne nous semblent pas édicter de règles quant aux cas dans lesquels sa perception est impérative. L'article 19, paragraphe 1, dispose: « Les États membres prennent les mesures complémentaires nécessaires: a) pour assurer la perception du prélèvement... » Le règlement lui-même ne contient pas d'autres règles de recouvrement ou d'exécution forcée.

28. Il s'ensuit, selon nous, que les règles régissant le recouvrement du prélèvement doivent être définies par le droit national. Comme nous l'avons vu les États membres ont le droit, en pareil cas, d'appliquer leurs règles nationales de recouvrement des dettes fiscales, sous réserve que ces règles soient appliquées de manière non discriminatoire et qu'elles assurent un moyen efficace de perception du prélèvement: voir les passages de l'arrêt Deutsche Milchkontor qui sont précédemment cités dans le paragraphe 21. En conséquence, dans le cadre de la perception des prélèvements prévus par l'article 5 quater du règlement n° 804/68, les autorités nationales doivent appliquer leurs règles nationales d'une manière qui (1) soit aussi rigoureuse que pour des redevances équivalentes dues en vertu du droit national et (2) n'affecte pas la portée ni l'efficacité du système des quotas laitiers. Si ces conditions sont remplies, rien ne s'oppose à l'application d'un principe d'iniquité personnelle tel que celui contenu à l'article 227 de l'Abgabenordnung.

29. Il faut néanmoins insister sur le fait que, lorsqu'un tel principe est appliqué en matière de recouvrement du prélèvement supplémentaire sur le lait, les objectifs du régime des quotas laitiers doivent être intégralement pris en considération. Il sera donc éventuellement nécessaire de procéder au recouvrement de ce prélèvement dans des situations dans lesquelles d'autres redevances pourraient ne pas être exigées. En effet, il faut se rappeler que le système des quotas laitiers a été introduit par la Communauté dans le but précis de limiter la production laitière. Le principal objectif du prélèvement supplémentaire n'est donc pas d'augmenter les revenus, mais de dissuader les exploitants de produire du lait sans tenir compte du quota qui leur est alloué.

30. Il en résulte qu'un producteur auquel a été alloué un quota insuffisant pour maintenir la rentabilité de son exploitation et qui, de ce fait, livre des quantités dépassant ledit quota, ne saurait être libéré de l'obligation de payer le prélèvement supplémentaire uniquement en raison de ses difficultés financières. Autoriser la remise du prélèvement en pareil cas compromettrait toute la base du système des quotas, qui repose sur l'idée de limiter les producteurs à la quantité qui leur est allouée.

31. On pourrait soutenir que la situation est différente lorsque, comme en l'espèce, le producteur dépasse son quota à cause de la conviction, erronée mais sincère, qu'un quota supplémentaire lui sera accordé pour l'année concernée. Il est vrai que, dans un tel cas, le producteur n'a pas négligé de tenir compte de son quota, mais s'est fondé sur une hypothèse erronée quant à la quantité à laquelle il allait avoir droit. Comme nous l'avons vu (paragraphe 10), de tels éléments peuvent entrer en considération dans l'application du principe d'iniquité personnelle en droit allemand. Il nous semble néanmoins que la prise en considération d'un facteur subjectif de cette sorte introduirait une mesure d'incertitude qui porterait indûment atteinte au recouvrement du prélèvement. Il en résulte, selon nous, qu'un producteur ne peut se soustraire au prélèvement que si la conviction qu'il a acquise résulte d'une certaine démarche officielle des autorités nationales. Toutefois, dans cette hypothèse le producteur s'appuiera sur le principe de protection de la confiance légitime qui est reconnu en droit communautaire, et non sur un quelconque principe d'iniquité personnelle.

32. Néanmoins, même si un tel principe ne peut pas être invoqué pour obtenir d'être libéré de l'obligation de payer, les autorités nationales peuvent éventuellement appliquer les dispositions nationales qui leur permettent de suspendre provisoirement le recouvrement: voir paragraphe 25, supra. De même, elles peuvent éventuellement appliquer des dispositions nationales permettant un échelonnement des paiements en cas de véritables difficultés, sous réserve d'appliquer ces dispositions de manière à assurer la récupération du prélèvement aussi promptement et efficacement que possible. Il nous paraît improbable que, dans de telles conditions, un échelonnement des paiements puisse porter atteinte aux objectifs du régime des quotas laitiers et ce système offre donc une solution, selon nous, pour des cas tels que celui de l'espèce.

33. Nous pensons donc qu'il convient de répondre à la question déférée par le Finanzgericht:

« 1) En l'état actuel de son évolution, le droit communautaire ne fait pas absolument obstacle à l'application d'une disposition nationale qui habilite les autorités fiscales, dans certains cas exceptionnels et pour des motifs d'équité fondés sur la situation personnelle du débiteur, à renoncer au recouvrement d'un prélèvement dû en application de l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil.

2) Néanmoins, pareille disposition doit être appliquée d'une façon qui (a) ne soit pas discriminatoire par rapport à la remise de dettes fiscales équivalentes dans le cadre du droit national et (b) ne porte pas atteinte aux objectifs du régime des quotas laitiers introduits par ledit règlement (CEE) n° 804/68. Il s'ensuit, en particulier, que la seule présence de difficultés financières ne constitue pas un motif suffisant et que les autorités nationales ne peuvent pas renoncer à percevoir le prélèvement au motif que le producteur croyait obtenir l'octroi d'une quantité de référence supplémentaire.

3) En cas de véritables difficultés, il est permis d'appliquer des dispositions nationales permettant un échelonnement des paiements, sous réserve que leurs modalités d'application assurent un recouvrement aussi prompt et efficace que possible du prélèvement. »