ARRÊT DE LA COUR (première chambre)
14 octobre 2004 *

Dans l'affaire C-173/02,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE,

introduit le 13 mai 2002,

Royaume d'Espagne, représenté par M. S. Ortiz Vaamonde, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. L. Buendía Sierra, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann (rapporteur), président de chambre, MM. A. Rosas et S. von Bahr, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 janvier 2004,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le royaume d'Espagne demande à la Cour l'annulation de la décision 2002/411/CE de la Commission, du 12 mars 2002, concernant l'aide d'État mise à exécution par l'Espagne en faveur des producteurs de lait de vache considérés comme prioritaires (JO L 144, p. 49), (ci-après la «décision attaquée»).

Cadre juridique

2 Aux termes de l'article 36 CE:

«Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil [...].»

3 L'article 23 du règlement (CEE) nº 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13), prévoit:

«Sous réserve de dispositions contraires du présent règlement, les articles 92 à 94 du traité [devenues les articles 87 à 89 CE] sont applicables à la production et au commerce des produits visés à l'article 1er.»

4 L'article 5 du règlement (CEE) nº 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 405, p. 1), dispose:

«À l'intérieur des quantités visées à l'article 3, l'État membre peut alimenter la réserve nationale, à la suite d'une réduction linéaire de l'ensemble des quantités de référence individuelles, pour accorder des quantités supplémentaires ou spécifiques à des producteurs déterminés selon des critères objectifs établis en accord avec la Commission.

Sans préjudice de l'article 6 paragraphe 1, les quantités de référence dont disposent les producteurs qui n'ont pas commercialisé de lait ou d'autres produits laitiers pendant une période de douze mois sont affectées à la réserve nationale et susceptibles d'être réallouées conformément au premier alinéa. Lorsque le producteur reprend la production de lait ou d'autres produits laitiers dans un délai à déterminer par l'État membre, il lui est accordé une quantité de référence conformément à l'article 4, paragraphe 1, au plus tard le 1er avril qui suit la date de sa demande.»

5 En vertu de l'avant-dernier considérant du règlement nº 3950/92, pour la poursuite de la restructuration de la production laitière et l'amélioration de l'environnement, il convient entre autres d'autoriser les États membres à maintenir la possibilité de mettre en œuvre des programmes nationaux de restructuration et à organiser une certaine mobilité des quantités de référence à l'intérieur d'un cadre géographique déterminé et sur la base de critères objectifs.

6 À cet effet, l'article 8 dudit règlement nº 3950/92 précise:

«Afin de mener à bien la restructuration de la production laitière au niveau national, régional ou des zones de collecte, ou afin d'améliorer l'environnement, les États membres peuvent mettre en œuvre une ou plusieurs des dispositions suivantes, selon des modalités qu'ils déterminent en tenant compte des intérêts légitimes des parties:

— accorder aux producteurs qui s'engagent à abandonner définitivement une partie ou la totalité de leur production laitière une indemnité, versée en une ou plusieurs annuités, et alimenter la réserve nationale avec les quantités de référence ainsi libérées,

— déterminer, sur la base de critères objectifs, les conditions selon lesquelles les producteurs peuvent obtenir au début d'une période de douze mois, contre paiement préalable, la réallocation par l'autorité compétente, ou par l'organisme qu'elle a désigné, de quantités de référence libérées définitivement à la fin de la période de douze mois précédente par d'autres producteurs contre le versement, en une ou plusieurs annuités, d'une indemnité égale au paiement précité,

[...]»

Le contexte factuel, la décision attaquée et la procédure devant la Cour

7 Au cours de la campagne laitière 1998/1999, les autorités compétentes dans la Communauté autonome de la principauté d'Asturies (Espagne) ont mis à exécution une aide à l'acquisition de quotas laitiers (ci-après l'«aide litigieuse»). Cette aide visait à faciliter l'acquisition de quantités de référence par les producteurs de lait considérés, au titre du décret royal nº 1888/91, du 30 décembre 1991 (BOE nº 2, du 2 janvier 1992, p. 84), comme prioritaires par rapport à d'autres producteurs. Elle consistait en une bonification d'intérêt sur les prêts souscrits pour financer une telle acquisition.

8 À la suite d'une plainte concernant cette aide, la Commission a, le 12 mars 2002, adopté la décision attaquée par laquelle elle a interdit ladite aide au motif qu'elle était incompatible avec le marché commun. Selon la décision attaquée, d'une part, l'aide litigieuse n'était pas autorisée par les dispositions du règlement nº 3950/92 et, d'autre part, l'article 87, paragraphes 2 et 3, CE n'était pas applicable.

9 Dans son recours en annulation, le royaume d'Espagne conclut à ce qu'il plaise à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner la Commission aux dépens.

10 La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour de rejeter le recours comme non fondé et de condamner le royaume d'Espagne aux dépens.

Sur le recours

11 Au soutien de son recours, le gouvernement espagnol fait valoir en substance deux moyens.

Sur le premier moyen

Arguments des parties

12 Par son premier moyen, le gouvernement espagnol fait valoir que la décision attaquée est contraire au règlement n° 3950/92 en ce qu'elle interdit une aide qui est conforme aux objectifs dudit règlement ainsi qu'aux règles et principes essentiels du droit communautaire.

13 En effet, pour apprécier la conformité de l'aide au règlement n° 3950/92, il ne serait pas nécessaire d'établir qu'elle est expressément autorisée par celui-ci. Il suffirait de démontrer qu'elle concorde avec les objectifs qui sous-tendent ce règlement et qu'elle ne viole aucune autre règle ni aucun principe essentiel du droit communautaire (arrêts du 26 juin 1979, Mc Carren, 177/78, Rec. p. 2161, point 14; du 23 février 1988, Commission/France, 216/84, Rec. p. 793, points 18 et 19; du 14 juillet 1988, Zoni, 90/86, Rec. p. 4285, point 26, et du 6 novembre 1990, Italie/Commission, C-86/89, Rec. p. I-3891, point 19). Or, l'aide litigieuse répondrait bien à ces conditions.

14 En tout état de cause, les États membres disposeraient d'un pouvoir d'appréciation leur permettant de compléter les options visées par l'article 8 dudit règlement.

15 La Commission rétorque qu'elle ne voit dans la jurisprudence de la Cour aucun élément qui puisse corroborer la thèse du gouvernement espagnol selon laquelle l'aide visée par la décision attaquée serait compatible avec le règlement n° 3950/92, même si elle n'est pas expressément prévue par celui-ci.

Appréciation de la Cour

16 Ainsi que rappelé par l'arrêt Commission/France, précité, point 18, les produits laitiers sont soumis à une organisation commune de marché.

17 S'agissant des aides dans ce secteur, il résulte de l'article 23 du règlement n° 804/68, lu en combinaison avec l'article 36 CE, que les dispositions des articles 87 CE, 88 CE et 89 CE ne sont applicables à la production et au commerce des produits laitiers que dans la mesure où une telle application est prévue par la réglementation qui établit l'organisation commune du marché.

18 À cet égard, le règlement nº 3950/92 dispose, notamment dans ses articles 5 et 8, que les États membres peuvent, sous certaines conditions, accorder des aides aux producteurs de produits laitiers.

19 Selon une jurisprudence constante, dès lors que la Communauté a établi une organisation commune de marché dans un secteur déterminé, c'est à la Communauté qu'il incombe de chercher des solutions aux problèmes posés dans le cadre de la politique agricole commune. Dès lors, les États membres sont tenus de s'abstenir de prendre toute mesure unilatérale dans ce domaine, même si celle-ci est de nature à servir de soutien à la politique commune de la Communauté (voir arrêts précités Commission/France, point 18; Italie/Commission, point 19, et Zoni, point 26).

20 Dans le cadre de l'organisation commune du marché des produits laitiers, seules sont licites les aides étatiques expressément autorisées par le règlement nº 3950/92, notamment par ses articles 5 et 8.

21 À cet égard, l'argumentation invoquée par le gouvernement espagnol, selon laquelle il ressortirait de l'arrêt du 20 juin 2002, Mulligan e.a. (C-313/99, Rec. p. I-5719), qu'il n'est pas nécessaire qu'une aide soit expressément autorisée par le règlement nº 3950/92, ne peut pas être accueillie. En effet, comme le souligne à juste titre M. l'avocat général au point 40 de ses conclusions, dans cette affaire la Cour avait considéré que le régime irlandais en question n'était légitime que parce qu'il entrait dans le champ des mesures autorisées par l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 3950/92 (voir arrêt Mulligan e.a., précité, point 29).

22 Dans le cas d'espèce, l'aide litigieuse, qui consiste en une bonification d'intérêt sur les prêts souscrits pour acquérir des quantités de référence auprès d'autres producteurs, n'est expressément autorisée ni par l'article 5 ni par l'article 8 du règlement nº 3950/92.

23 En effet, les quantités de référence, pour l'achat desquelles l'aide a été versée, ne proviennent pas de la réserve nationale, n'ont pas été libérées grâce à une réduction linéaire de l'ensemble des quantités de référence individuelles et ne correspondent pas aux quantités de référence dont disposaient les producteurs qui n'ont pas commercialisé de lait ou d'autres produits laitiers pendant une période de douze mois, au sens de l'article 5 du règlement nº 3950/92.

24 De plus, l'aide litigieuse étant une bonification d'intérêt, elle ne constitue pas une indemnité au sens de l'article 8, premier tiret, du règlement nº 3950/92.

25 Enfin, elle ne rentre pas davantage dans le champ d'application du deuxième tiret dudit article 8, puisque les quantités de référence pour l'achat desquelles elle a été versée ne proviennent pas de la réserve nationale.

26 Par ailleurs, ainsi qu'il a été relevé à juste titre par M. l'avocat général au point 44 de ses conclusions, la référence à «une ou plusieurs des dispositions suivantes» à l'article 8 du règlement nº 3950/92 permet aux États membres d'adopter isolément ou conjointement une ou plusieurs des mesures y énumérées, mais ne les autorise pas à prévoir de nouveaux types de dispositions en la matière. De même, les «modalités» que les États membres peuvent adopter doivent servir à mettre en œuvre une ou plusieurs desdites mesures.

27 Il découle de ces considérations que le premier moyen doit être rejeté.

Sur le second moyen

Arguments des parties

28 Par son second moyen, le gouvernement espagnol soutient que la décision attaquée est contraire au règlement n° 3950/92 en ce qu'elle interdit une aide qui n'a pas pour effet de fausser les règles de fonctionnement du marché laitier et des produits laitiers.

29 En effet, selon le gouvernement espagnol, une aide qui ne fausse pas les règles de fonctionnement du marché laitier serait compatible avec le marché commun et, par conséquent, ne pourrait pas être interdite.

30 La Commission soutient, pour le cas où la Cour jugerait que le règlement n° 3950/92 n'empêche pas de prendre des mesures de restructuration autres que celles qu'il prévoit expressément, que l'aide litigieuse est susceptible de provoquer des distorsions appréciables sur le marché et est donc incompatible avec la réglementation commune du marché.

Appréciation de la Cour

31 Ainsi qu'il a été relevé au point 20 du présent arrêt, seules les aides expressément autorisées par le règlement n° 3950/92 sont licites. Cette licéité ne dépend pas des éventuels effets que peut avoir cette aide sur le fonctionnement du marché laitier et des produits laitiers. Dès lors, si une telle aide n'est pas explicitement autorisée par ledit règlement, elle est illicite, même si elle n'est pas susceptible de fausser le fonctionnement dudit marché.

32 Dans le cas d'espèce, l'aide litigieuse n'a pas été explicitement autorisée par le règlement nº 3950/92.

33 Il ressort de ce qui précède que le second moyen doit également être rejeté.

34 Il résulte de toutes ces considérations que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

35 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume d'Espagne et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.

Signatures.