ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

1er avril 2004 *

Dans l'affaire C-1/02,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Finanzgericht Düsseldorf (Allemagne), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG

et

Hauptzollamt Dortmund,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, du 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 (JO L 57, p. 12), dans sa rédaction résultant du règlement (CE) n° 1001/98 de la Commission, du 13 mai 1998 (JO L 142, p. 22),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. V. Skouris, faisant fonction de président de la sixième chambre, MM. C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen et M^me^ C. Colneric (rapporteur), juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG, par M^e^ S. Büscher, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et M^me^ A. Colomb, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. M. Niejahr, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG et de la Commission, à l'audience du 9 avril 2003,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 juillet 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 19 décembre 2001, parvenue à la Cour le 7 janvier 2002, le Finanzgericht Düsseldorf a posé, en application de l'article 234 CE, une question préjudicielle sur la validité de l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, du 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 (JO L 57, p. 12), dans sa rédaction résultant du règlement (CE) n° 1001/98 de la Commission, du 13 mai 1998 (JO L 142, p. 22).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG (ci-après la «laiterie Borgmann») au Hauptzollamt Dortmund (bureau principal des douanes de Dortmund, compétent depuis le 1er janvier 2002, aux lieu et place du Hauptzollamt Bochum, initialement compétent, ci-après, indifféremment, le «HZA»), au sujet d'une pénalité que ce dernier lui a infligée en raison du non-respect présumé du délai prévu à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 536/93 pour la communication des informations visées par cette même disposition.

Le cadre juridique

3 Le règlement (CEE) n° 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), a prolongé de sept nouvelles périodes consécutives de douze

mois, à compter du 1er avril 1993, le régime de prélèvement institué à partir du 2 avril 1984, et établi les règles de base applicables au régime prorogé. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, de ce règlement, le prélèvement est dû sur toutes les quantités de lait ou d'équivalent-lait commercialisées pendant la période de douze mois en question et qui dépassent l'une ou l'autre des quantités visées à l'article 3 pour les livraisons et les ventes directes. Il est réparti entre les producteurs qui ont contribué au dépassement.

4 Le huitième considérant du règlement n° 3950/92 énonce que, afin d'éviter des retards dans la perception et le paiement du prélèvement supplémentaire, il convient d'établir que l'acheteur est le redevable de ce prélèvement. En application de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, du même règlement, il appartient à l'acheteur de payer 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.

5 Sur le fondement, notamment, de l'article 11 du règlement n° 3950/92, la Commission des Communautés européennes a adopté le règlement n° 536/93. Conformément à l'article 3, paragraphe 4, de ce dernier, il incombait à l'acheteur redevable du prélèvement de payer, avant le 1er septembre de chaque année, le montant dû selon les modalités déterminées par l'État membre. Avant le 15 mai de chaque année, l'acheteur devait également, conformément au paragraphe 2 dudit article 3, communiquer les données nécessaires à l'autorité compétente, sous peine de sanctions pécuniaires.

6 Aux termes du cinquième considérant du règlement n° 536/93:

«[...] 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; [...] il convient, dès

lors, 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;»

7 Dans sa version initiale, l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 536/93 était rédigé comme suit:

«Avant le 15 mai de chaque année, 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 total, 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.

En cas de non-respect du délai, l'acheteur est redevable d'une pénalité 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 supérieure à 20 000 écus.»

8 Dans son arrêt du 6 juillet 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Rec. p. I-5461), la Cour a dit pour droit que l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 536/93, dans sa version initiale, était invalide parce qu'il infligeait à l'acheteur, en cas de non-respect du délai mentionné à son premier alinéa, une sanction pécuniaire sans qu'il y ait aucune possibilité de tenir compte de l'importance du dépassement du délai.

9 Avant que cet arrêt ne fût rendu, la Commission avait déjà adopté le règlement n° 1001/98, qui a remplacé l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 536/93 par le texte suivant:

«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,

— 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 1er 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.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

10 La laiterie Borgmann est une laiterie privée. Par courrier en date du 10 avril 2000, le HZA l'a invitée à lui adresser, avant le 14 mai 2000, au moyen des formulaires joints à son courrier, la communication visée à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 536/93, et à l'article 11, paragraphe 3, de la Milchmengen-Garantie-Verordnung (règlement allemand relatif à la quantité de lait garantie dans le secteur du lait et des produits laitiers), au titre de la période de douze mois du 1er avril 1999 au 31 mars 2000 et a attiré son attention sur les sanctions pécuniaires encourues si le délai n'était pas respecté.

11 La communication de la laiterie Borgmann, datée du 11 mai 2000 et postée le même jour selon la déclaration sur l'honneur faite par les collaborateurs concernés, n'est cependant parvenue au HZA que le 16 mai 2000.

12 Se fondant sur l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 536/93, dans sa rédaction résultant du règlement n° 1001/98, le HZA a, par décision du 29 mai 2000, infligé à la laiterie Borgmann une pénalité de 39 311,60 DEM (20 000 écus) pour avoir présenté la communication avec retard.

13 Il a justifié sa décision en exposant que, en raison du non-respect du délai, il y avait lieu de percevoir une pénalité correspondant à 0,1 % du prélèvement à recouvrer pour le pourcentage de la quantité effectivement livrée à l'acheteur/

acquéreur pendant la période concernée. Cette pénalité ne pourrait être inférieure à 500 écus ni supérieure à 20 000 écus. En considération des données communiquées par la laiterie Borgmann sur la quantité de lait livrée, la pénalité devrait s'élever à 55 985,36 DEM, montant ramené à 39 311,60 DEM, en raison du plafond de 20 000 écus.

14 Par décision du 9 juillet 2001, le HZA a rejeté la réclamation introduite par la laiterie Borgmann contre la décision du 29 mai 2000. Le 13 juillet 2001, la laiterie Borgmann a formé un recours devant le Finanzgericht Düsseldorf.

15 S'appuyant sur l'arrêt Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, précité, dans lequel la Cour a déclaré invalide l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 536/93 pour violation du principe de proportionnalité, le Finanzgericht émet des doutes quant à la licéité du régime de pénalités établi par le règlement n° 1001/98, selon lui, applicable dans l'affaire au principal. Il le considère également comme disproportionné. Ce régime constituerait même une aggravation pour l'acheteur de lait par rapport au précédent régime déclaré invalide par la Cour. Le Finanzgericht relève que pour l'acheteur de lait qui ne dépasse que faiblement le délai de la communication, le régime prévoit toujours une pénalité allant jusqu'à 20 000 écus. Pour l'acheteur de lait qui ne remet sa communication qu'après le 31 mai, la pénalité augmenterait même sensiblement par rapport au régime déclaré invalide.

16 Le Finanzgericht estime qu'au moins la période instituée dans le cas de la laiterie Borgmann entre le 15 mai et le 1er juin est conçue trop largement. Elle serait disproportionnée en tant qu'elle peut entraîner des condamnations à la pénalité totale même en cas de dépassement du délai d'un seul jour, sans qu'il soit perceptible que ce dépassement ait eu une incidence sérieuse sur le paiement du prélèvement par l'acheteur avant le 1er septembre, en vertu de l'article 3, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement n° 536/93. En conséquence, les inconvénients liés pour l'acheteur de lait au paiement (total) de la pénalité seraient visiblement démesurés par rapport au but poursuivi par le régime.

17 La juridiction de renvoi avance, par ailleurs, d'autres motifs de disproportionnalité du régime de pénalités en cause.

18 Dans ces circonstances, le Finanzgericht Düsseldorf a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Le régime de pénalités prévu à l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 536/93, dans la version basée sur le règlement n° 1001/98, est-il contraire au principe de proportionnalité dans l'hypothèse où il n'y a qu'un dépassement minimal du délai, qui a, en outre, été occasionné sans faute?»

Sur la question préjudicielle

19 Dans le souci de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national, il convient de relever que la question préjudicielle repose, entre autres, sur la prémisse selon laquelle, dans l'affaire au principal, la laiterie Borgmann n'a pas respecté le délai prévu à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 536/93.

20 Cette prémisse suppose que le délai imparti soit un délai de réception et non un délai d'expédition des informations requises. Dans le premier cas, celles-ci doivent avoir été reçues par l'autorité compétente avant le 15 mai. Dans le second, elles doivent avoir été expédiées avant cette date.

21 Dès lors, il convient de déterminer d'abord la nature du délai en cause, la question d'une éventuelle violation du principe de proportionnalité dans le cas d'un dépassement minime du délai ne se posant, au regard des circonstances de l'espèce au principal, que si le délai prévu est un délai de réception.

22 Le libellé des différentes versions linguistiques de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 536/93 ne fournit pas d'indications claires en faveur de l'une ou l'autre interprétation dudit délai.

23 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 44 de ses conclusions, dans la majorité des versions linguistiques, l'acheteur «transmet» ou «communique» à l'autorité nationale compétente, avant le 15 mai de chaque année, le relevé des décomptes établis pour chaque producteur de lait. De telles formulations impliquent plutôt que les données doivent être expédiées avant la date limite.

24 Toutefois, les versions grecque («κοινοποιεί»), néerlandaise («bezorgt») et finnoise («antaa tiedoksi»), de la disposition en cause laissent plutôt entendre que les données doivent être reçues avant la date limite.

25 En cas de disparité entre les diverses versions linguistiques d'un texte communautaire, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (voir arrêt du 9 mars 2000, EKW et Wein & Co, C-437/97, Rec. p. I-1157, point 42).

26 À cet égard, il découle du cinquième considérant du règlement n° 536/93 que celui-ci vise à poser des exigences strictes en matière de délais de communication et de paiement.

27 Cependant, même si le respect de la date du 15 mai est nécessaire aux fins d'assurer le bon fonctionnement du régime en vue de garantir le versement à temps des sommes dues, il ne saurait en être tiré comme conclusion que le respect de cette date est absolument indispensable au bon fonctionnement du régime, dans la mesure où un dépassement minime ne mettrait pas en péril le versement du prélèvement supplémentaire sur le lait avant le 1er septembre (voir arrêt Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, précité, point 41).

28 La Commission a précisé au cours de l'audience, qu'elle ne s'oppose pas à ce que la date du 15 mai soit considérée comme la date avant laquelle les données doivent être expédiées. Elle estime, en effet, que le délai entre le 15 mai et le 1er septembre est suffisamment long pour éviter des problèmes pratiques insurmontables.

29 Dès lors, ni l'économie générale ni la finalité de la réglementation visée ne s'opposent à ce que le délai en cause soit compris comme un délai d'expédition avec comme conséquence que, le cas échéant, les données à transmettre ne parviennent à l'autorité compétente de l'État membre que quelques jours après le 15 mai.

30 En outre, un texte du droit communautaire dérivé doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec les dispositions du traité CE et les principes généraux du droit communautaire (arrêt du 27 janvier 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. p. I-223, point 9), et, plus particulièrement, avec le principe de la sécurité juridique.

31 Ce principe exige notamment qu'une réglementation telle que celle en cause qui peut conduire à l'imposition de charges aux opérateurs économiques concernés soit claire et précise, afin qu'ils puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et prendre leurs dispositions en conséquence (voir arrêt du 12 février 2004, Slob, C-236/02, Rec. p. I-1861, point 37).

32 Dans une situation telle que celle en cause au principal, où une disposition du droit dérivé se prête à des interprétations divergentes et où aucune des interprétations qui rentre en ligne de compte porte atteinte aux objectifs poursuivis par celle-ci, il convient de considérer que le délai imparti à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 536/93 doit être compris comme un délai d'expédition.

33 Dans ces conditions, la laiterie Borgmann ayant respecté cette formalité dans le litige au principal, ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, il n'y a pas lieu de répondre à la question de la juridiction de renvoi dans les termes dans lesquels elle est soumise à la Cour.

34 Il convient dès lors de répondre à la juridiction de renvoi que l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 536/93, dans sa rédaction résultant du règlement n° 1001/98, doit être interprété en ce sens que l'acheteur de lait respecte le délai prévu par cette disposition lorsqu'il envoie à l'autorité compétente, avant le 15 mai de l'année concernée, les données requises.

Sur les dépens

35 Les frais exposés par le gouvernement français et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Finanzgericht Düsseldorf, par ordonnance du 19 décembre 2001, dit pour droit:

L'article 3, paragraphe 2, du 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, dans sa rédaction résultant du règlement (CE) n° 1001/98 de la Commission, du 13 mai 1998, doit être interprété en ce sens que l'acheteur de lait respecte le délai prévu par cette disposition lorsqu'il envoie à l'autorité compétente, avant le 15 mai de l'année concernée, les données requises.

Skouris Gulmann Puissochet

Schintgen Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er avril 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président

V. Skouris