# ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

13 novembre 2001 *

Dans l'affaire C-277/98,

**République française**, représentée par M^mes^ K. Rispal-Bellanger et C. Vasak, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenue par

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

partie intervenante,

* Langue de procédure: le français.

contre

**Commission des Communautés européennes**, représentée par M. G. Berscheid, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision 98/358/CE de la Commission, du 6 mai 1998, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», pour l'exercice 1994 (JO L 163, p. 28), en tant qu'elle applique à la République française des «corrections négatives» concernant les prélèvements supplémentaires sur le lait correspondant à des sommes dont le recouvrement fait l'objet de contentieux pendants, à la date de ladite décision, devant les juridictions nationales compétentes,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M[me] N. Colneric (rapporteur), président de la deuxième chambre, faisant fonction de président de la sixième chambre, MM. C. Gulmann, R. Schintgen, V. Skouris et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 mars 2001,

rend le présent

## Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 juillet 1998, la République française a, en vertu de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE), demandé l'annulation partielle de la décision 98/358/CE de la Commission, du 6 mai 1998, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», pour l'exercice 1994 (JO L 163, p. 28, ci-après la «décision attaquée»), en tant qu'elle applique à la République française des «corrections négatives» concernant les prélèvements supplémentaires sur le lait correspondant à des sommes dont le recouvrement fait l'objet de contentieux pendants, à la date de ladite décision, devant les juridictions nationales compétentes.

2 Par ordonnance du président de la Cour du 17 décembre 1998, le royaume d'Espagne a été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la République française.

### Le cadre juridique

3 Il résulte de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune

(JO L 94, p. 13), que le FEOGA, section «garantie», finance les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

4 En vertu de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 729/70, la Commission met à la disposition des États membres les crédits nécessaires pour que les services et organismes désignés par eux procèdent, conformément aux règles communautaires et aux législations nationales, au paiement de ces interventions.

5 L'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995 (JO L 125, p. 1), dispose que la Commission apure, avant le 30 avril de l'année suivante, sur la base des comptes annuels, accompagnés notamment des informations nécessaires à leur apurement, l'exercice en cause. L'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70, tel que modifié par le règlement n° 1287/95, précise que la Commission décide des dépenses à écarter du financement communautaire lorsqu'elle constate que des dépenses n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires.

6 Il ressort de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 729/70 que les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, pour prévenir et poursuivre les irrégularités et pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

7 Selon l'article 8, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 729/70, les États membres informent la Commission des mesures prises à ces fins, et notamment de l'état des procédures administratives et judiciaires.

8 En vertu de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, à défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres. Les sommes récupérées sont versées aux services ou organismes payeurs et portées par ceux-ci en diminution des dépenses financées par le FEOGA.

9 Le 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), a institué un «prélèvement supplémentaire» perçu sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité de référence à déterminer, aux fins de maîtriser la croissance de la production de lait et de produits laitiers dans la Communauté (ci-après le «prélèvement supplémentaire»).

10 L'article 5 quater, paragraphes 1, second alinéa, 3 et 5, du règlement (CEE) n° 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), inséré par le règlement n° 856/84, dispose:

«1. [...]

Le régime de prélèvement est mis en œuvre dans chaque région du territoire des États membres selon l'une des formules suivantes:

Formule A

— Un prélèvement est dû par tout producteur de lait sur les quantités de lait et/ou d'équivalent lait qu'il a livrées à un acheteur et qui pendant la période de douze mois en cause dépassent une quantité de référence à déterminer.

Formule B

— Un prélèvement est dû pour tout acheteur de lait ou d'autres produits laitiers sur les quantités de lait ou d'équivalent lait qui lui ont été livrées par des producteurs et qui pendant la période de douze mois en cause dépassent une quantité de référence à déterminer.

— L'acheteur redevable du prélèvement répercute ce dernier sur les seuls producteurs qui ont augmenté leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur.

[...]

3. La somme des quantités de référence visées au paragraphe 1, sous réserve de l'application du paragraphe 4, ne peut pas dépasser une quantité globale garantie égale à la somme des quantités de lait livrées à des entreprises traitant ou transformant du lait ou d'autres produits laitiers dans chaque État membre pendant l'année civile 1981, augmentées de 1 %.

[...]

5. Les prélèvements visés au présent article sont considérés comme faisant partie des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles et sont affectés au financement des dépenses du secteur laitier.»

11 Le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 *quater* du règlement n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), qui est resté en vigueur jusqu'au 31 mars 1993, détermine notamment la quantité de référence — définie comme la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par un producteur (formule A) ou achetée par un acheteur (formule B) pendant l'année civile 1981, augmentée de 1 % — au-delà de laquelle un prélèvement supplémentaire est dû par ledit producteur (formule A) ou ledit acheteur (formule B).

12 Selon l'article 9, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1305/85 du Conseil, du 23 mai 1985 (JO L 137, p. 12), en cas de dépassement de la quantité globale garantie, «le montant des prélèvements perçus est versé à la Communauté à concurrence du dépassement constaté».

13 L'article 15, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 *quater* du règlement n° 804/68 (JO L 139, p. 12), dispose:

«Les acheteurs [...], dans les trois mois suivant la fin de chaque période de douze mois, versent à l'organisme compétent le montant du prélèvement éventuellement dû.»

14 Selon l'article 19, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1546/88:

«Les États membres prennent les mesures complémentaires nécessaires:

a) pour assurer la perception du prélèvement, notamment les mesures de contrôle et celles garantissant l'information des intéressés en ce qui concerne les sanctions pénales ou administratives auxquelles ils s'exposent en cas de non-respect des dispositions du présent règlement.»

## Les faits du litige

15 Les autorités françaises ont, pour l'application du régime de prélèvement supplémentaire, retenu la formule B (à savoir la perception auprès des acheteurs). Pour les campagnes laitières 1985/1986, 1988/1989, 1989/1990 et 1991/1992, un

montant total de 114 387 058 FRF de prélèvements supplémentaires n'a pas été recouvré. Cette somme se répartit comme suit entre les exercices correspondant aux campagnes laitières:

642 358 FRF pour la campagne 1985/1986,
14 466 984 FRF pour la campagne 1988/1989,
38 756 717 FRF pour la campagne 1989/1990,
60 520 999 FRF pour la campagne 1991/1992.

16 Ces montants ont fait l'objet de onze procédures contentieuses opposant les autorités françaises à des acheteurs de lait devant les juridictions nationales et concernant le recouvrement de prélèvements supplémentaires.

17 Par lettre n° VI/16332 du 16 avril 1997 concernant l'apurement des comptes de l'exercice 1993, adressée à la République française, la Commission a observé que les montants en suspens n'avaient fait que se cumuler et atteignaient des chiffres considérables. Selon la Commission, quatre années après la fin de la dernière campagne relevant de l'ancien régime des quotas laitiers, ces procédures auraient dû avoir été menées à bonne fin.

18 Par lettre n° VI/30301 du 29 juillet 1997 concernant également l'apurement des comptes de l'exercice 1993, la Commission a notifié formellement aux autorités françaises une proposition de correction financière correspondant aux cas de non-comptabilisation en faveur du FEOGA des prélèvements supplémentaires dus au titre des campagnes 1985/1986, 1988/1989, 1989/1990 et 1991/1992 et faisant encore l'objet de procédures contentieuses intentées par les acheteurs devant les juridictions nationales.

19 À la suite de la demande de conciliation formée le 7 octobre 1997 par le gouvernement français en application de la décision 94/442/CE de la Commission, du 1er juillet 1994, relative à la création d'une procédure de conciliation dans le cadre de l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Section «garantie» (JO L 182, p. 45), l'organe de conciliation a constaté, dans son rapport final daté du 29 janvier 1998, qu'il ne lui avait pas été possible de rapprocher les points de vue des parties.

20 Par la décision attaquée, fondée sur le règlement n° 729/70, et notamment son article 5, paragraphe 2, tel que modifié par le règlement n° 1287/95, la Commission a établi le montant des dépenses reconnues à la charge du FEOGA au titre de l'exercice financier 1994.

21 Le neuvième considérant de la décision attaquée est ainsi libellé:

«considérant que des corrections sont nécessaires concernant les prélèvements supplémentaires sur le lait qui étaient à percevoir pour les campagnes laitières 1985/1986 à 1992/1993 en raison des litiges entre les acheteurs/producteurs et les autorités compétentes dans certains États membres; que ces corrections négatives pour la France [...] s'élèvent [...] à 114 387 058 francs français [...]; que la Commission se réserve cependant la possibilité de réexaminer les corrections faites lors du présent apurement des comptes si, à l'issue des contentieux, il est démontré que les montants concernés n'ont jamais été dus ou ne peuvent pas être recouvrés».

22 À la date de la décision attaquée, aucune des onze procédures n'avait abouti à un jugement définitif.

## Sur le fond

*Arguments des parties*

23 Le gouvernement français conteste qu'il existe une base juridique adéquate pour mettre à la charge d'un État membre des sommes dont le recouvrement, engagé conformément aux dispositions communautaires et nationales, n'a pas encore abouti en raison de procédures contentieuses nationales.

24 Il fait d'abord valoir que les prélèvements supplémentaires, s'ils sont versés par les États membres, sont néanmoins soumis au contrôle de la Commission dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement n° 729/70, de sorte qu'ils constituent des dépenses négatives du FEOGA. Dès lors, la Commission ne pourrait mettre à la charge d'un État membre un prélèvement supplémentaire non encore recouvré qu'aux mêmes conditions que celles prévues pour écarter une dépense du financement communautaire.

25 À cet égard, il résulterait de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 que ce n'est que lorsque des irrégularités ou des négligences sont imputables aux administrations ou organismes des États membres que ces derniers doivent en supporter les conséquences financières. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, il incomberait seulement aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour récupérer les sommes dues, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales.

26 Or, le gouvernement français soutient que les sommes faisant l'objet de la décision attaquée ne procèdent ni d'irrégularités ni de négligences au sens du

règlement n° 729/70. Les procédures devant les juridictions nationales suivraient leur cours afin d'obtenir des acheteurs le paiement des prélèvements supplémentaires dus.

27 Ensuite, la réglementation communautaire en matière de prélèvement supplémentaire n'imposerait pas aux États membres de verser à la Communauté des montants qui n'ont pas encore été recouvrés.

28 Aux termes des articles 9, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1305/85, et 19 du règlement n° 1546/88, les États membres auraient seulement l'obligation de s'assurer de la perception des prélèvements supplémentaires auprès des producteurs ou des acheteurs et de mettre les montants perçus à la disposition de la Communauté. Quant à la procédure à mettre en œuvre pour assurer le recouvrement des prélèvements supplémentaires, les autorités nationales seraient uniquement tenues d'appliquer une procédure identique à celle applicable au recouvrement de créances d'origine nationale. Cette obligation serait remplie en l'espèce.

29 Enfin, selon le gouvernement français, l'imposition par la Commission d'un délai pour le recouvrement des montants exigés (quatre années après la dernière campagne relevant de l'ancien régime des quotas laitiers) outrepasse les pouvoirs de gestion du FEOGA dont elle dispose en vertu du règlement n° 729/70, lequel ne contiendrait pas de dispositions allant dans le sens de l'application d'un délai impératif aux États membres. De surcroît, en modifiant sa pratique antérieure à compter de 1997, la Commission aurait enfreint le principe de bonne administration.

30 Le gouvernement espagnol soutient également que l'obligation d'un État membre vis-à-vis de la Communauté consiste à exiger avec diligence le paiement des prélèvements supplémentaires auprès des débiteurs, conformément à son droit interne, et à les reverser à la Commission. La Commission mêlerait ces deux

obligations de l'État membre pour en faire naître une troisième, qui serait de payer les prélèvements comme s'il s'agissait d'une dette propre. Or, selon ce gouvernement, l'État membre n'est pas tenu de verser à la Communauté d'autres sommes que celles effectivement recouvrées auprès des producteurs ou des acheteurs de lait, débiteurs des prélèvements supplémentaires, hormis si c'est par sa négligence que les sommes n'ont pas été recouvrées.

31 La Commission rappelle que, aux termes de l'article 15, paragraphe 4, du règlement n° 1546/88, les acheteurs sont tenus de payer le prélèvement supplémentaire éventuellement dû dans les trois mois suivant la fin de la période de douze mois concernée et que, suivant l'article 19, paragraphe 1, du même règlement, les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer la perception du prélèvement supplémentaire.

32 L'obligation de créer un mécanisme de recouvrement rapide et efficace résulterait tant du régime des quotas laitiers, dont le paiement du prélèvement supplémentaire constituerait l'élément clef, que de l'obligation générale de collaboration et de loyauté prévue à l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE). Un système de prélèvement qui ne serait pas assorti d'un mécanisme de recouvrement rapide et efficace manquerait le but dissuasif (lutter contre la surproduction laitière) qui est le sien. Étant donné cette nature particulière du prélèvement supplémentaire, les États membres ne devraient pas se contenter d'appliquer au recouvrement du prélèvement supplémentaire les mêmes règles que celles qu'ils appliquent au recouvrement de sommes dues au budget national. Selon la Commission, les États membres seraient eux-mêmes tenus au paiement du prélèvement supplémentaire. Dès lors, le fait qu'un acheteur conteste, selon une procédure nationale, devoir les sommes qui lui sont réclamées au titre du prélèvement supplémentaire n'aurait pas d'incidence sur l'obligation propre de l'État membre de verser au compte de la Communauté la totalité du prélèvement supplémentaire dû.

33 À titre subsidiaire, la Commission constate qu'il y a suffisamment d'éléments pour conclure que le gouvernement français n'a pas pris toutes les mesures requises pour assurer le recouvrement du prélèvement dû. Le fait que des

montants aussi élevés n'ont pas encore été encaissés plus de six à douze ans, selon la campagne considérée, après leur date d'échéance en apporterait à lui seul la preuve et démontrerait que, en toute hypothèse, les conditions de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 sont également remplies.

*Appréciation de la Cour*

34 Il y a lieu de constater qu'aucune obligation propre des États membres de régler les prélèvements supplémentaires à la Communauté ne peut être déduite des articles 15, paragraphe 4, et 19 du règlement n° 1546/88.

35 L'article 15, paragraphe 4, de ce règlement édicte à la charge des seuls acheteurs, et non à celle des États membres, l'obligation de verser à l'organisme compétent, dans les trois mois suivant la fin de chaque période de douze mois, le montant du prélèvement supplémentaire éventuellement dû. Les obligations des États membres, quant à elles, sont décrites à l'article 19 du règlement n° 1546/88, selon lequel ils sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer la perception du prélèvement supplémentaire.

36 Son seul libellé atteste que l'article 19 du règlement n° 1546/88 instaure une obligation de moyens, et non une obligation de résultat.

37 Il ressort également du mécanisme institué par le règlement n° 1546/88 que, si l'État membre est tenu de reverser à la Commission les montants qu'il a perçus, il n'est pas redevable lui-même du prélèvement supplémentaire. En effet, le régime communautaire de prélèvement supplémentaire ne prévoit pas la substitution de l'État membre à l'acheteur en tant que redevable, lorsque ledit acheteur introduit

des recours suivant les procédures nationales applicables afin de contester les montants qui lui sont réclamés au titre du prélèvement supplémentaire. Une telle substitution de l'État membre à l'acheteur en tant que redevable, même pour une durée limitée à celle des procédures contentieuses, supposait une base légale préalable qui en définisse les conditions (voir, en ce sens, arrêt du 14 juillet 1994, Milchwerke Köln/Wuppertal, C-352/92, Rec. p. I-3385, point 22). Or, une telle base légale manque en l'espèce.

38 Partant, les États membres sont seulement tenus, conformément au règlement n° 1546/88, de verser les prélèvements supplémentaires perçus, sans que le montant des prélèvements supplémentaires constitue une dette propre de l'État membre.

39 L'existence d'une obligation de paiement pesant sur l'État membre au profit de la Communauté ne ressort pas non plus de l'article 9, paragraphe 4, second alinéa, du règlement n° 857/84, tel que modifié par le règlement n° 1305/85. Il convient de relever que, dans la version française comme dans la plupart des versions linguistiques de ce règlement, seul est prévu le versement à la Communauté du montant des prélèvements «perçus». Bien que la version allemande ne mentionne que le montant du prélèvement, sans spécifier qu'il s'agit d'un prélèvement perçu, il y a lieu de souligner que, comme M. l'avocat général le relève, à juste titre, aux points 70 à 73 de ses conclusions, l'existence d'une quantité globale garantie établie pour chaque État membre n'implique pas nécessairement une obligation de paiement propre à l'État membre en cas de dépassement de cette quantité globale.

40 Quant à l'argument subsidiaire de la Commission, tiré de l'article 8 du règlement n° 729/70, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, les États membres doivent, en premier lieu, respecter l'obligation de diligence générale de l'article 5 du traité, telle qu'elle est précisée par l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 729/70, en ce qui concerne le financement de la politique agricole commune. Cette obligation implique que les États membres doivent prendre les mesures destinées à remédier aux irrégularités avec promptitude (arrêt du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission, C-54/95, Rec. p. I-35, point 177).

41 Toutefois, la Commission est obligée de justifier chaque fois sa décision constatant des négligences imputables à l'État membre concerné (voir, en ce sens, arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec. p. I-2321, point 23).

42 Certes, il suffit à la Commission, pour satisfaire à cette exigence, de présenter des éléments du doute sérieux et raisonnable. Cependant, en l'espèce, l'affirmation de la Commission que la longueur des délais écoulés suffit en soi pour constater une négligence de la part de l'État membre ne saurait être admise. En effet, la Commission n'a pas démontré par des exemples concrets en quoi l'allongement des procédures serait imputable aux autorités françaises. Au contraire, il ressort du dossier que, dans sa lettre n° VI/48419 du 21 décembre 1995 concernant l'apurement des comptes des exercices 1992 et 1993, par laquelle elle a porté à la connaissance des autorités françaises ses observations à la suite de missions de contrôle de ses services dans des entreprises laitières françaises en 1994 et en 1995, la Commission a reconnu que «les autorités françaises ont engagé, sur l'ensemble des dossiers présentés, les procédures de recouvrement nécessaires». Même si, dans cette lettre, la Commission reprochait à la partie requérante, d'une manière générale et abstraite, des lenteurs ou des longueurs, elle a manqué de les préciser devant la Cour. De plus, la Commission n'a nullement indiqué dans quelle mesure les prétendues irrégularités ou négligences imputables aux autorités françaises justifieraient les «corrections négatives» mises en œuvre de manière globale.

43 Enfin, l'imposition d'un délai ne saurait remédier à l'absence d'un fondement juridique pour les corrections. Les États membres sont seulement tenus de poursuivre le recouvrement des prélèvements supplémentaires avec diligence et de les reverser à la Communauté.

44 Dans ces conditions, il y a lieu d'accueillir le recours de la République française et, en conséquence, d'annuler la décision attaquée en tant qu'elle applique à la République française des «corrections négatives» concernant les prélèvements supplémentaires sur le lait correspondant à des sommes dont le recouvrement fait l'objet de contentieux pendants, à la date de ladite décision, devant les juridictions nationales compétentes.

## Sur les dépens

45 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 République française n'a pas conclu à la condamnation de la Commission aux dépens. Il en résulte que, bien que la Commission ait succombé en ses moyens, il y a lieu de faire supporter à chaque partie ses propres dépens.

46 Conformément à l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, le royaume d'Espagne supporte ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **La décision 98/358/CE de la Commission, du 6 mai 1998, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées**

**par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», pour l'exercice 1994, est annulée, en tant qu'elle applique à la République française des «corrections négatives» concernant les prélèvements supplémentaires sur le lait correspondant à des sommes dont le recouvrement fait l'objet de contentieux pendants, à la date de ladite décision, devant les juridictions nationales compétentes.**

2) **La République française et la Commission des Communautés européennes supportent chacune leurs propres dépens.**

3) **Le royaume d'Espagne supporte ses propres dépens.**

Colneric Gulmann Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 novembre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. Macken