ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
29 avril 1999 *

Dans l'affaire C-288/97,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la Pretura circondariale di Bassano del Grappa (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago

et

Regione Veneto,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 2 et 9 du 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),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. G. Hirsch (rapporteur), président de chambre, G. F. Mancini et R. Schintgen, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago, par M[e] Otello Giandomenici, avocat au barreau de Vicence,

— pour la Regione Veneto, par M[es] Antonella Cusin, avocat au barreau de Padoue, et Luisa Londei, avocat au barreau de Venise,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur Umberto Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 novembre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 17 juillet 1997, parvenue à la Cour le 29 juillet suivant, la Pretura circondariale di Bassano del Grappa a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 2 et 9 du 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).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant le Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago (ci-après le « Consorzio ») à la Regione Veneto au sujet d'une sanction administrative infligée au premier par cette dernière en raison d'irrégularités dans la tenue du registre des fournisseurs et pour n'avoir pas mis en réserve le prélèvement supplémentaire concernant les membres du Consorzio qui avaient dépassé le quota laitier disponible.

3 Le Consorzio est un organisme auquel adhèrent plusieurs sociétés coopératives dont les membres sont des producteurs de lait.

4 Pour contester la sanction administrative en cause au principal, le Consorzio soutient essentiellement qu'il ne peut pas être considéré comme un acheteur au sens de la réglementation communautaire.

5 Le règlement n° 3950/92 a prorogé pour une durée de sept ans le régime du prélèvement supplémentaire instauré par les règlements (CEE) n^{os} 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), et 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 *quater* du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13).

6 Ces deux derniers règlements ont respectivement, d'une part, institué un prélèvement supplémentaire perçu sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité annuelle de référence à déterminer pour chaque producteur ou acheteur et, d'autre part, défini les modalités de mise en œuvre dudit prélèvement. Le règlement n° 3950/92 a apporté des modifications à ce régime, notamment en ce qui concerne la perception de ce prélèvement.

7 Ainsi, le huitième considérant du règlement n° 3950/92 énonce « que, afin d'éviter, comme par le passé, de longs retards dans la perception et le paiement du prélèvement, incompatibles avec l'objectif du régime, il convient d'établir que l'acheteur, qui apparaît le mieux à même d'effectuer les opérations nécessaires, est le redevable du prélèvement et de lui donner les moyens d'en assurer la perception auprès des producteurs qui en sont les débiteurs ».

8 Selon l'article 1er du règlement n° 3950/92, « ... il est institué un prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs de lait de vache sur les quantités de lait ou d'équivalent-lait livrées à un acheteur ou vendues directement à la consommation ... qui dépassent une quantité à déterminer. »

9 L'article 2 du même règlement dispose:

« 1. 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. Il est réparti entre les producteurs qui ont contribué au dépassement.

...

2. En ce qui concerne les livraisons, l'acheteur redevable du prélèvement paie à l'organisme compétent de l'État membre, avant une date et selon des modalités à déterminer, le montant dû qu'il retient sur le prix du lait payé aux producteurs débiteurs du prélèvement et, à défaut, qu'il perçoit par tout moyen approprié.

...

Lorsque les quantités livrées par un producteur dépassent la quantité de référence dont il dispose, l'acheteur est autorisé à retenir à titre d'avance sur le prélèvement dû, selon des modalités déterminées par l'État membre, un montant du prix du lait sur toute livraison de ce producteur qui excède la quantité de référence dont il dispose. »

10 L'article 9 dudit règlement n° 3950/92 dispose:

« Aux fins du présent règlement, on entend par:

...

c) 'producteur': l'exploitant agricole, personne physique ou morale ou groupement de personnes physiques ou morales dont l'exploitation est située sur le territoire géographique de la Communauté:

— qui vend du lait ou d'autres produits laitiers directement au consommateur

et/ou

— qui livre à l'acheteur;

...

e) 'acheteur': une entreprise ou un groupement qui achète du lait ou d'autres produits laitiers auprès du producteur:

— pour les traiter ou les transformer,

— pour les céder à une ou plusieurs entreprises traitant ou transformant du lait ou d'autres produits laitiers.

Toutefois, est considéré comme acheteur un groupement d'acheteurs, situés dans une même zone géographique, qui effectue pour le compte de ses adhérents les opérations de gestion administrative et comptable nécessaires au versement du prélèvement...

...

g) 'livraison': toute livraison de lait ou d'autres produits laitiers, que le transport soit assuré par le producteur, par l'acheteur, par l'entreprise traitant ou transformant ces produits ou par un tiers;

h) 'lait ou équivalent-lait vendus directement à la consommation': le lait ou les produits laitiers convertis en équivalent-lait, vendus ou cédés gratuitement sans l'intermédiaire d'une entreprise traitant ou transformant du lait ou d'autres produits laitiers. »

11 Les termes « quantités de lait ou d'équivalent-lait commercialisées », au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, doivent s'entendre, selon la définition énoncée à l'article 1er 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), comme « toute quantité de lait ou d'équivalent-lait qui quitte une exploitation située sur le territoire de cet État membre. Les quantités remises par un producteur pour être traitées ou transformées dans le cadre d'un contrat de travail à façon sont considérées comme une livraison... ».

12 L'article 7 du règlement n° 536/93 prévoit:

« 1. Les États membres prennent toutes les mesures de contrôle nécessaires pour assurer la perception du prélèvement ... A cette fin:

a) tout acheteur opérant sur le territoire d'un État membre est agréé par cet État membre.

Un acheteur n'est agréé que s'il:

— ...

— dispose dans l'État membre concerné de locaux où la comptabilité 'matière', les registres et les autres documents visés au point c) pourront être consultés par l'autorité compétente,

— s'engage à tenir à jour la comptabilité 'matière', les registres et les autres documents visés au point c),

— s'engage à transmettre à l'autorité compétente de l'État membre concerné les déclarations prévues à l'article 3, paragraphe 2 ».

13 Sur la base des dispositions précitées, le décret du président de la République n° 569/93 (ci-après le « DPR n° 569/93 ») précise, à son article 1er, troisième alinéa, que « toute référence aux acheteurs de lait et de produits laitiers doit être entendue comme s'appliquant aux coopératives qui utilisent ou transforment le lait de vache,

indépendamment de la nature juridique du rapport qui a donné lieu à la livraison du lait et des produits laitiers en cause à la coopérative ».

14 Malgré son opposition à la sanction administrative en cause au principal au motif qu'il n'est pas acheteur au sens de la réglementation communautaire, le Consorzio avait demandé et obtenu d'être reconnu comme acheteur au sens de la législation italienne, à savoir le DPR n° 569/93.

15 C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi, estimant que la solution du litige dont elle est saisie dépend de l'interprétation des articles 9 et 2 du règlement n° 3950/92, a sursis à statuer et a posé à la Cour les deux questions suivantes:

« 1) Les articles 9 et 2 du règlement (CEE) n° 3950/92, du 28 décembre 1992, doivent-ils être interprétés en ce sens que l'on peut considérer comme 'acheteur', tenu au versement du prélèvement supplémentaire, tout destinataire d'une livraison de lait, indépendamment de la nature juridique du rapport qui a donné lieu à la livraison et, en particulier, en ce sens que l'on peut considérer comme tel un groupe de sociétés coopératives en relation avec le lait qui lui est remis, et non vendu, par les membres d'une coopérative?

2) L'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3950/92, du 28 décembre 1992, doit-il être interprété en ce sens que la retenue du montant dû à titre de prélèvement supplémentaire sur la somme versée aux producteurs constitue une véritable obligation pour l'acheteur ou en ce sens qu'il s'agit d'une simple faculté qui est prévue dans l'intérêt de l'acheteur lui-même et dont le non-exercice ne peut être sanctionné? »

Sur la première question

16 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, quels sont les critères auxquels doit satisfaire le destinataire d'une livraison de lait pour avoir la qualité d'acheteur au sens des articles 2, paragraphe 2, et 9, sous e), du règlement n° 3950/92, notamment dans l'hypothèse où ce destinataire est un consorzio de droit italien, à savoir un groupement formé par des coopératives de producteurs de lait.

17 Contrairement au Consorzio qui prétend, en inférant cette thèse essentiellement du libellé des articles 2 et 9 du règlement n° 3950/92, que ne peut être acheteur, au sens de ces dispositions, que celui qui acquiert, du producteur, le lait de vache par un contrat de vente, dans l'acception que le droit civil donne à ce terme, la Regione Veneto et le gouvernement italien soutiennent qu'une coopérative comme celle en cause au principal peut avoir la qualité d'acheteur, indépendamment de la forme juridique de l'acte qui constitue le fondement du transfert du lait, dans la mesure où le lait lui est livré; or, selon la défenderesse au principal et le gouvernement italien, il y a livraison chaque fois qu'il n'y a pas vente directe du producteur au consommateur.

18 A titre liminaire, il convient de rappeler l'économie du régime du prélèvement supplémentaire. Celui-ci repose — initialement en vertu de l'article 5 quater, paragraphes 1 et 2, 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 et, depuis 1993, conformément à l'article 1er du règlement n° 3950/92 — sur la distinction entre des quantités de référence pour le lait vendu directement à la consommation et celles pour le lait livré à un acheteur (voir arrêt du 16 novembre 1995, Schiltz-Thilmann, C-196/94, Rec. p. I-3991, point 6).

19 En outre, il y a lieu d'ajouter que, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3950/92, lu en combinaison avec le huitième considérant de celui-ci, c'est le producteur qui est débiteur du prélèvement dû sur toute quantité de lait commercialisée, c'est-à-dire, conformément à l'article 1er du règlement n° 536/93, sur toute quantité de lait qui quitte une exploitation, dans la mesure où elle dépasse soit la quantité de référence octroyée pour la vente directe, soit celle attribuée pour la livraison. Cette distinction est reprise à l'article 9, sous c), du règlement n° 3950/92 et utilisée notamment pour définir le producteur comme celui qui soit vend du lait ou d'autres produits laitiers directement au consommateur, soit livre ceux-ci à un acheteur, ou encore exerce les deux activités à la fois (voir arrêt du 15 janvier 1991, Ballmann, C-341/89, Rec. p. I-25, point 12).

20 S'agissant de la première possibilité, la vente directe au consommateur, la Cour a jugé, dans son arrêt du 23 novembre 1995, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau (C-285/93, Rec. p. I-4069, point 13), au sujet de l'article 12, sous h), du règlement n° 857/84, lu en combinaison avec l'article 12, sous c), du même règlement, qui a été abrogé depuis mais dont le texte est identique, pour autant qu'il est pertinent en l'espèce, à celui de l'article 9, sous h) et c), du règlement n° 3950/92, qu'il y a vente directe à la consommation chaque fois que le lait est vendu par le producteur à une tierce personne sans l'intermédiaire d'une entreprise traitant ou transformant le lait.

21 Le régime du prélèvement supplémentaire qui ne comporte, en ce qui concerne la commercialisation du lait ou d'autres produits laitiers, que l'alternative susmentionnée met ainsi en évidence, à la lumière de l'arrêt Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, précité, le fait que, en dehors d'une vente directe, il y a livraison de lait au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3950/92, chaque fois qu'une quantité de lait quitte l'exploitation du producteur pour être remise à un intermédiaire afin d'être traitée ou transformée ou encore cédée par ce dernier à une entreprise de traitement ou de transformation.

22 Dans la mesure où, conformément à l'article 5 quater, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, dans sa version résultant du règlement n° 856/84, et à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3950/92, l'intermédiaire, à savoir l'entreprise de traitement ou de transformation à qui le producteur livre le lait, doit avoir la qualité d'un acheteur au sens de l'article 9, sous e), du règlement n° 3950/92, cette notion doit recevoir une interprétation large.

23 En effet, il ressort du premier considérant de ce dernier règlement que l'objectif du régime du prélèvement supplémentaire, qui est de réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande dans le secteur du lait et des produits laitiers et, partant, les excédents structurels, exige seulement qu'un prélèvement soit effectué sur les quantités qui dépassent les quantités de lait vendues directement et celles qui sont collectées sans que la qualité de l'intermédiaire en tant qu'acheteur soit, dans un premier temps, pertinente pour atteindre cet objectif.

24 Il convient d'ajouter qu'une interprétation large de ladite notion d'acheteur est également justifiée au regard de l'article 9, sous h), du règlement n° 3950/92. Selon cette disposition, qui définit la notion de vente directe à la consommation, celle-ci ne comprend pas seulement les opérations réalisées à titre onéreux connues en droit civil comme des ventes, mais également les cessions à titre gratuit.

25 Ainsi, la notion d'acheteur au sens des articles 2, paragraphe 2, et 9, sous e), du règlement n° 3950/92 désigne toute entreprise qui procède à l'acquisition de lait auprès d'un producteur dans le cadre d'une relation contractuelle, quelles que soient les modalités de rémunération de ce dernier, dans le but soit de le traiter ou de le transformer elle-même, soit de le céder à une entreprise de traitement ou de transformation.

26 S'agissant plus particulièrement du fait que le Consorzio est un groupement de sociétés coopératives, il convient de relever que, même dans l'occurrence où celles-ci devraient être considérées comme des acheteurs, dans l'acception donnée à ce terme par les points 22 à 25 du présent arrêt, le Consorzio doit lui-même être regardé comme un acheteur au sens du régime du prélèvement supplémentaire dans la mesure où, conformément à l'article 9, sous e), second alinéa, du règlement n° 3950/92, il effectue pour le compte des coopératives qu'il regroupe les opérations de gestion administrative et comptable nécessaires au versement du prélèvement.

27 Quant au fait que les autorités italiennes ont agréé le Consorzio comme acheteur au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 536/93, il incombe à la juridiction nationale, conformément à une jurisprudence constante, d'établir les faits qui ont donné lieu au litige et d'en tirer les conséquences pour la décision qu'elle est appelée à rendre à la lumière des éléments qui lui sont fournis par la Cour en vue de l'interprétation de la notion d'acheteur (voir arrêt du 28 janvier 1999, Wilkens, C-181/96, Rec. p. I-399, points 33 et 34).

28 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que la notion d'acheteur au sens des articles 2, paragraphe 2, et 9, sous e), du règlement n° 3950/92 doit être interprétée en ce sens qu'elle comprend toute entreprise intermédiaire qui procède à l'acquisition de lait auprès d'un producteur dans le cadre d'une relation contractuelle, quelles que soient les modalités de rémunération de ce dernier, dans le but soit de le traiter ou de le transformer elle-même, soit de le céder à une entreprise de traitement ou de transformation et qui, dans l'hypothèse où une telle entreprise regroupe des coopératives ayant elles-mêmes la qualité d'acheteur, effectue pour le compte de ces dernières les opérations de gestion administrative et comptable nécessaires au versement du prélèvement, notamment celles mentionnées à l'article 7 du règlement n° 536/93.

Sur la seconde question

29 En réponse à la seconde question, qui porte sur le point de savoir si l'acheteur a l'obligation d'effectuer la retenue du montant dû à titre de prélèvement supplémentaire, il convient de relever que, si le libellé de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 3950/92 suggère que la retenue constitue le procédé normal dont dispose l'acheteur pour se procurer le montant du prélèvement à verser à l'organisme compétent, aucune interprétation claire et dénuée d'équivoque ne saurait toutefois être inférée de ladite disposition.

30 Néanmoins, la possibilité ouverte à l'acheteur par cette disposition de percevoir le montant du prélèvement supplémentaire dû par tout moyen approprié, à défaut de l'avoir retenu sur le prix du lait payé au producteur, milite en faveur de l'interprétation de la disposition dont il s'agit dans le sens d'une faculté offerte au redevable de ce prélèvement plutôt que d'une obligation à laquelle ce dernier ne pourrait se soustraire.

31 Cette interprétation de la retenue dans le sens d'une faculté est corroborée par l'article 2, paragraphe 2, dernier alinéa, du règlement n° 3950/92, dans la mesure où celui-ci autorise l'acheteur à retenir, à titre d'avance sur le prélèvement dû par le producteur, un montant du prix du lait sur les quantités livrées par ce dernier qui excèdent la quantité de référence dont il dispose.

32 Dans ces conditions, il convient de répondre à la seconde question posée que l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3950/92 doit être interprété en ce sens que, si les acheteurs ont la faculté de retenir sur le prix du lait payé au producteur le montant dû par ce dernier à titre de prélèvement supplémentaire, cette disposition ne leur impose cependant aucune obligation en ce sens.

Sur les dépens

33 Les frais exposés par le gouvernement italien, qui a 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 nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la Pretura circondariale di Bassano del Grappa, par ordonnance du 17 juillet 1997, dit pour droit:

1) La notion d'acheteur au sens des articles 2, paragraphe 2, et 9, sous e), du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, doit être interprétée en ce sens qu'elle comprend toute entreprise intermédiaire qui procède à l'acquisition de lait auprès d'un producteur dans le cadre d'une relation contractuelle, quelles que soient les modalités de rémunération de ce dernier, dans le but soit de le traiter ou de le transformer elle-même, soit de le céder à une entreprise de traitement ou de transformation et qui, dans l'hypothèse où une telle entreprise regroupe des coopératives ayant elles-mêmes la qualité d'acheteur, effectue pour le compte de ces dernières les opérations de gestion administrative et comptable nécessaires au versement du prélèvement, notamment celles mentionnées à l'article 7 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.

2) L'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3950/92 doit être interprété en ce sens que, si les acheteurs ont la faculté de retenir sur le prix du lait payé au producteur le montant dû par ce dernier à titre de prélèvement supplémentaire, cette disposition ne leur impose cependant aucune obligation en ce sens.

Hirsch Mancini Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 avril 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

G. Hirsch