La qualité des États membres et de leurs autorités nationales, parties aux litiges relatifs au remboursement des recettes communautaires éludées ou des sommes indûment payées, n'a pas été affectée par les conséquences de l'attribution de ressources propres à la Communauté.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 4 avril 1974.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 2 AVRIL 1974 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les faits qui sont à la base des trois affaires pénales dans lesquelles la cour d'appel de Bruxelles, par ses ordonnances de renvoi, ne vous a soumis en réalité qu'un seul problème juridique déterminant et qui, en conséquence, ont été jointes à bon droit, peuvent être résumés brièvement.

Dans ces affaires, plusieurs personnes étaient accusées d'avoir éludé certains droits dus à l'administration des finances et de s'être fait octroyer frauduleusement des restitutions à l'exportation. Dans les affaires 178 et 179-73, les inculpés avaient déclaré avoir exporté à destination de pays tiers des produits à base de céréales, qui avaient en réalité été exportés dans d'autres États membres puis réimportés en Belgique, opérations au titre desquelles ils avaient perçu indûment des restitutions à l'exportation. Dans l'affaire 180-73, il s'agit de l'importation en Belgique de viande bovine sous le couvert de déclarations inexactes dans le but d'éluder le paiement de prélèvements.

Au cours des procès pénaux, l'État belge et l'État luxembourgeois, comme l'article 3 du Code d'instruction criminelle belge le leur permet, ont fait valoir leurs droits, nés du comportement reproché aux inculpés, au remboursement des restitutions à l'exportation et au paiement des prélèvements.

La présente procédure à titre préjudiciel porte sur la recevabilité de ces demandes. La cour d'appel de Bruxelles — inspirée manifestement par les objections formulées par deux inculpés — voudrait

1 — Traduit de l'allemand.

en effet savoir si le passage au financement de la politique agricole commune au moyen de ressources propres à la Communauté, amorcé par le règlement n° 25 du Conseil du 4 avril 1962 et provisoirement achevé par la décision du Conseil du 21 avril 1970, a une influence sur la position juridique, au regard des dispositions de fond et de procédure, des États belge et luxembourgeois dans la procédure d'indemnisation devant le tribunal répressif. Il paraît donc nécessaire, avant d'examiner les deux questions préjudicielles posées, de décrire l'évolution du système de financement agricole par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole jusqu'à la situation actuelle.

Au cours d'une *première phase allant du 1er juillet 1962 au 30 juin 1967,* le Fonds n'a remboursé, et à certaines conditions seulement, qu'une partie des dépenses des États membres, fixée de manière exhaustive par le règlement (règlement n° 25 du Conseil du 4 avril 1962 (JO 1962, p. 991) et règlement n° 130/66 du Conseil du 26 juillet 1966 (JO 1966, p. 2965)). Ainsi, les restitutions à l'exportation vers les pays tiers versées par un État membre n'étaient financées que si et dans la mesure où les exportations de cet État membre excédaient pour un produit déterminé les importations. La contribution du Fonds était calculée sur la base du taux de restitution de l'État membre dont la restitution moyenne était la plus basse. Ce régime résultait du système d'organisation des marchés en vigueur à l'époque, système qui laissait l'octroi des restitutions à l'exportation à l'appréciation du législateur national. Il fallait en effet empêcher que des États membres aient la possibilité, en modifiant le taux de restitution applicable, de s'arroger arbitrairement une part contributive du Fonds plus importante.

Au cours de cette première phase, le Fonds était alimenté par des contributions financières des États membres. Le montant de celles-ci était déterminé, essentiellement, selon la clé de répartition prévue à l'article 200, paragraphe 1, du traité CEE et, pour une part moindre, mais qui allait en augmentant jusqu'au 30 juin 1965, proportionnellement aux importations nettes de produits agricoles réalisées par chaque État membre en provenance de pays tiers. Le règlement n° 130/66 (JO 1966, p. 2965) a modifié la répartition des contributions financières des États membres pour la période du 1er juillet 1965 au 30 juillet 1967. Une clé de répartition exprimée en pourcentages et différente de celle prévue à l'article 200 du traité CEE a été fixée et la relation existant entre le montant de la contribution et les quantités des importations nettes a été supprimée.

Du 1er juillet 1967 à la fin de 1970, deuxième phase, du financement agricole, les dépenses effectuées par les États membres ont été supportées par le Fonds dans une mesure plus importante. Le concours du Fonds aux restitutions à l'exportation vers les pays tiers, versées par les États membres, était déterminée alors sur la base des exportations brutes ; l'éligibilité au titre du Fonds ne dépendait donc plus de l'excédent éventuel des exportations d'un État membre. Toutefois, même pendant la deuxième phase, le calcul était effectué sur la base du taux de restitution de l'État membre dont la restitution moyenne était la plus basse (art. 8 du règlement n° 130/66).

Les ressources du Fonds étaient encore toujours constituées par des contributions des États membres. Celles-ci se composaient de 90 % des prélèvements perçus par les États membres au titre des importations en provenance de pays tiers et, lorsque ces ressources ne suffisaient pas, d'un montant partiel calculé selon une clé de répartition fixe.

La *troisième phase* a été mise en vigueur par l'importante décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (JO n° L 94 du 28 avril 1970, p. 19), ainsi que par le règlement n° 729/70 du Conseil de la même date (JO n° L 94 du 28 avril 1970, p. 13).

Aux termes de ces textes, le Fonds finance en principe la totalité des restitutions à l'exportation et des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, accordées conformément aux règles communautaires de l'organisation des marchés (art. 2 et 3 du règlement n° 729/70). Les crédits nécessaires sont mis à la disposition des États membres, qui procèdent au moyen de ceux-ci aux paiements qui s'imposent (art. 4 du règlement n° 729/70).

Le financement du Fonds est assuré, partiellement à partir du 1er janvier 1971 et intégralement à partir du 1er janvier 1975, comme celui de l'ensemble du budget dont il constitue une partie, par des ressources propres aux Communautés. Dès le 1er janvier 1971, les recettes provenant des prélèvements agricoles sont inscrites en totalité au budget des Communautés (art. 3 de la décision du 21 avril 1970).

En ce qui concerne le recouvrement des ressources communautaires et donc aussi des prélèvements, l'article 6 de la décision du Conseil dispose :

« 1) Les ressources communautaires visées aux articles 2, 3 et 4, sont perçues par les États membres conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales qui sont modifiées, le cas échéant, à cet effet. Les États membres mettent ces ressources à la disposition de la Commission ».

La première question préjudicielle posée, qui se trouve ainsi introduite, se rapporte à la situation juridique antérieure à 1971. Elle est libellée comme suit :

« 1. Faut-il entendre les dispositions du règlement n° 25 du Conseil de la Communauté économique européenne du 4 avril 1962 et les dispositions modifiant ce règlement ou prises en exécution de celui-ci, et en particulier l'article 2 dudit règlement, eu égard notamment au mode de calcul des contributions des États membres au Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, tel qu'il est défini par l'article 7 de ce même règlement et suivant lequel une partie de ces contributions provient des prélèvements perçus par les États membres sur les importations provenant de pays tiers, en ce sens que, dès l'entrée en vigueur du règlement n° 25, la Communauté, le cas échéant conjointement avec l'État membre intéressé :

a) était partie directement intéressée, et le cas échéant, directement lésée en ce qui concerne le paiement des dépenses résultant de la politique agricole commune et le recouvrement des recettes provenant de celle-ci ?

b) pour le cas où la première branche de cette question ne pourrait recevoir une réponse affirmative sur un plan général, la réponse ne doit-elle pas néanmoins être affirmative dans la mesure (limitée) où les importations nettes de chaque État membre en provenance de pays tiers et, partant, les prélèvements perçus sont déterminants, conformément à la disposition de l'article 7 précité, pour le calcul des contributions des États membres au Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, étant ainsi clairement démontré que la Communauté possédait dès l'origine un certain droit, à tout le moins partiel, sur les prélèvements perçus par les États membres ».

La première partie de cette question soulève en fait, à notre avis, le problème de savoir si le règlement n° 25 et les règlements arrêtés ultérieurement en application de celui-ci ont restreint les droits en justice conférés aux États membres à l'occasion de litiges pendants devant les juridictions nationales et relatifs au versement de prélèvements, et s'il s'ensuit en particulier que les États membres ne

remplissent plus les conditions pour pouvoir agir en justice, comme par exemple l'existence d'un intérêt à une protection juridique.

Cette question comporte une réponse négative. Avant la décision du Conseil du 21 avril 1970, les prélèvements constituaient des ressources propres aux États membres. Aucune disposition de droit positif ne limitait le droit des États de les recouvrer, ni de recourir à cette fin à la voie judiciaire. Cela n'est pas infirmé par la constatation assurément pertinente que, dès 1962, la Communauté était fortement intéressée au régime des prélèvements, puisque celui-ci constituait, même à une époque où le financement de la politique agricole était assuré au moyen de contributions financières des États membres, un élément important de cette politique. Il s'agissait en l'occurrence de l'intérêt général de la Communauté à l'exécution par les États membres des obligations que leur impose le droit communautaire, intérêt dont *l'article 155* du traité CEE confie spécialement la sauvegarde à la Commission. Le traité prévoit divers moyens d'assurer cet intérêt communautaire ; un recours peut le cas échéant être formé contre l'État membre en cause.

Cet intérêt de la Communauté ne confère toutefois pas aux institutions communautaires des droits susceptibles d'être exercés directement au cours de procédures pendantes devant les juridictions nationales. Il ne saurait donc pas non plus emporter une restriction des droits en justice reconnus aux États membres par leur droit national en ce qui concerne ces procédures judiciaires.

Pour ces motifs, la question n° 1 a, posée par la cour d'appel de Bruxelles, doit recevoir une réponse négative. Pour le cas visé à l'alinéa b de sa première question, la cour d'appel demande en outre s'il y a lieu éventuellement de donner également une réponse négative dans la mesure où les prélèvements perçus sont déterminants pour le calcul des contributions financières des États membres au Fonds.

A cet égard, il faut tout d'abord relever, à l'instar de la Commission que, selon l'article 7 du règlement n° 25, les contributions des États membres n'étaient pas influencées au cours de la première phase par les prélèvements perçus, mais bien par les importations nettes. Il n'existait toutefois aucune corrélation entre ces deux montants, puisque les taux de prélèvement variaient d'un État à l'autre.

La seconde phase est régie en principe par des règles différentes car, selon l'article 11, paragraphe 1, du *règlement n° 130/66*, une partie des contributions financières des États membres est alors calculée proportionnellement aux prélèvements perçus envers les pays tiers. On peut néanmoins se demander si la Communauté avait dans cette mesure un intérêt financier, puisque le découvert encouru par le Fonds du fait des prélèvements non perçus par les États membres entraînait nécessairement une majoration des contributions à verser par les États membres, selon une clé de répartition fixe, en application de l'article 11, paragraphe 3, du règlement précité. La possibilité pour la Communauté d'adresser aux États membres une demande de versement supplémentaire au titre des prélèvements recouvrés en retard n'est pas prévue, du moins dans la mesure où les comptes ont été arrêtés entretemps.

Mais même si on considérait que la Communauté avait un intérêt financier à la perception des prélèvements, cette situation n'aurait pas pour autant restreint les droits en justice des États membres, ni, en particulier, supprimé la nécessité pour eux de pouvoir faire sauvegarder leurs droits. L'article 11, paragraphe 2, du règlement n° *130/66*, en effet, ne transférait pas en quelque sorte 90 % des prélèvements à la Communauté, mais érigeait simplement les prélèvements effectivement perçus par les États membres en critère pour le calcul de cette partie des contributions financières ; cela résulte clairement du texte de l'article 11, paragraphe 1. Les États membres continuaient à être tenus

directement vis-à-vis de la Communauté des sommes dues ; il avaient donc un intérêt majeur à ce que leurs recettes fussent perçues régulièrement et leurs dépenses justifiées. Comme les règlements n^os^ 25 et *130/66* étaient directement applicables dans les États membres, ceux-ci avaient l'obligation de prendre toute mesure utile pour assurer dans chaque cas d'espèce la régularité des opérations, et cela précisément parce que celles-ci avaient une incidence sur les budget de la Communauté. En vertu de leur pouvoir souverain d'administrer, ils pouvaient et devaient assurer et contrôler le recouvrement des recettes sur la base desquelles ils devaient verser, après application à leur montant d'une clé provisoire, leurs contributions financières. Ils conservaient donc très normalement aussi le pouvoir de faire valoir leurs droits en justice.

Examinons à présent, si vous le voulez bien, *la seconde question,* qui est libellée comme suit :

« 2. Les dispositions du règlement n° 729/70 du 21 avril 1970 du Conseil de la CEE et la décision du Conseil du 21 avril 1970, relatives au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, ainsi que les dispositions d'exécution de ces textes, doivent-elles être entendues en ce sens qu'à partir de leur entrée en vigueur :

a) tous les pouvoirs souverains se rapportant aux recettes et dépenses propres en ce qui concerne la politique agricole de la Communauté ont été transférés des États membres à la Communauté, si bien que (1) seule la Communauté est dorénavant titulaire du pouvoir d'agir en justice relativement auxdites recettes et dépenses, et (2) le pouvoir éventuel des États membres de prêter assistance à la Communauté pour la perception ou le paiement doit être considéré désormais, non plus comme un pouvoir *propre* des États membres (partagé éventuellement avec la Communauté), mais comme une compétence exercée *pour le compte* de la Communauté ?

b) En cas de réponse affirmative à la question a ci-dessus, cela n'est-il pas également valable, en raison de l'effet direct du transfert de pouvoirs souverains visé à la question a pour les demandes en justice formées après la date d'entrée en vigueur desdites dispositions ou pendantes à cette date, en relation avec des faits qui se sont produits ou des droits qui sont nés antérieurement ? ».

Nous nous proposons d'examiner tout d'abord cette question en tant qu'elle vise les ressources propres à la Communauté provenant des prélèvements ; nous y répondrons ensuite en tant qu'elle porte sur les dépenses financées par le Fonds agricole, et donc spécialement sur les restitutions.

En ce qui concerne les prélèvements, soit les recettes, il est utile de faire la distinction, familière en droit fiscal, entre le pouvoir souverain de disposer et le pouvoir souverain d'administrer.

Le pouvoir souverain de disposer, c'est-à-dire le droit au produit des prélèvements, appartient sans nul doute, en vertu de la décision du Conseil du 21 avril 1970, à la Communauté. Cela résulte du texte de l'article 2 de cette décision, qui prévoit que les prélèvements constituent des ressources « propres », qui ne reviennent donc à aucune autre personne juridique, « inscrites au budget des Communautés ».

En ce qui concerne à l'inverse le pouvoir souverain d'administrer, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de nous appesantir longuement sur le problème de l'exécution du droit communautaire par les États membres. Il est incontestable que les modalités juridiques de cette mise en œuvre peuvent être différentes.

La forme juridique à laquelle nous avons affaire ici, doit être déduite des règlements applicables en l'espèce.

Dans le cas qui nous occupe, c'est l'article 6 de la décision du Conseil qui est déterminant ; il prévoit que les ressources communautaires visées aux articles 2, 3 et 4 sont perçues par les États membres conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales qui sont modifiées, le cas échéant, à cet effet. Les États membres sont donc titulaires de tous les droits afférents au recouvrement des ressources communautaires. Selon l'article 6, paragraphe 2, seul un contrôle par la Commission du recouvrement des recettes peut être organisé ; d'ailleurs, il a effectivement été prévu par le règlement n° 2/71 du Conseil. A l'inverse, les institutions communautaires n'ont pas la possibilité de donner aux administrations des États membres des directives pour le recouvrement des ressources communautaires. On ne saurait donc pas soutenir que les États membres agissent dans un rapport de subordination, en vertu de pouvoirs attribués à la Communauté. Ils agissent au contraire en vertu de pouvoirs souverains propres, analogues à ceux en vertu desquels chaque État d'un État fédéral accomplit de manière indépendante les tâches d'administration déléguée qui lui ont été transférées. Cette approche rend superfétatoire l'examen de la question de savoir si, comme le représentant du gouvernement belge et luxembourgeois le soutient, les États membres n'ont jamais été privés de ces pouvoirs souverains, ou bien, comme on pourrait également le supposer, si ces pouvoirs ont été transférés tout d'abord à la Communauté en tant qu'éléments constitutifs du pouvoir souverain de disposer des ressources visées à l'article 2, pour être aussitôt transférés à nouveau aux États membres par l'article 6.

Il nous reste à examiner si le pouvoir souverain d'administrer confère également aux États membres le droit d'ester en justice en relation avec les ressources provenant de prélèvements.

Il faut se référer à cet égard aux deux paragraphes de l'article 6 de la décision du Conseil du 21 avril 1970, combinés avec les dispositions, prises pour leur exécution, des articles 13 et 14 du règlement n° 2/71 du Conseil du 2 janvier 1971 (JO n° L 3, p. 1). Alors que le paragraphe 1 de l'article 6 de la décision du Conseil du 21 avril 1970 charge les États membres de percevoir les ressources communautaires, le paragraphe 2 prévoit la promulgation de dispositions relatives au contrôle de ce recouvrement. En application dudit article 6, paragraphe 2, l'article 14 du règlement n° 2/71 n'a attribué à la Commission que des pouvoirs de contrôle, alors que les États membres, en vertu de l'article 13 du règlement n° 2/71, sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les montants correspondants aux droits constatés puissent être mis à la disposition de la Commission ; ils ne sont dispensés de cette obligation que lorsque le recouvrement de ces montants n'a pu être effectué pour des raisons de force majeure. Il ne fait aucun doute que l'obligation imposée aux États membres par l'article 13 du règlement précité comporte aussi l'engagement d'une action en justice au titre du droit aux montants constatés. Les dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la décision du 21 avril 1970 et de l'article 14 du règlement n° 2/71 règlent d'ailleurs de manière explicite le concours de la Commission au recouvrement des ressources communautaires, en le limitant à l'exécution de contrôles, ce qui permet d'affirmer que d'autres formes de collaboration, et notamment l'engagement d'une procédure judiciaire, ne sont pas en son pouvoir.

Celles-ci doivent donc être considérées comme relevant du pouvoir souverain d'administrer des États membres.

Cette conception de l'étendue du pouvoir souverain d'administrer correspond d'ailleurs à l'esprit de l'ensemble du régime des ressources propres à la Communauté.

La Commission, qui ne dispose pas de

l'infrastructure administrative nécessaire, ne pouvait pas se voir imposer la lourde charge que constitue le recouvrement des ressources communautaires. Il s'imposait au contraire de faire profiter la Communauté de l'expérience pratique des autorités nationales et des contacts plus étroits existant entre celles-ci et les opérations soumises au prélèvement. Ces motifs valent tant pour le recouvrement des prélèvements par voie judiciaire que par voie administrative.

Un partage des compétences susceptibles d'être exercées au cours de ces deux phases de la procédure serait en outre contraire aux principes d'une gestion efficiente, puisque l'engagement de la procédure judiciaire obligerait alors une deuxième autorité à se mettre au courant de litiges à caractère fiscal fréquemment très complexes.

En ce qui concerne les restitutions à l'exportation à destination des pays tiers, l'article 8 du règlement n° 729/70 énonce des règles précises. Il prévoit que les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires « pour . . . — prévenir et poursuivre les irrégularités, et — récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. » Il ne fait donc aucun doute que les États membres peuvent ester en justice pour récupérer des restitutions octroyées indûment.

Le problème de savoir si les États membres agissent devant les juridictions nationales en vertu de pouvoirs souverains propres peut, à notre avis, être laissée en suspens. Le défenseur de deux inculpés a certes soutenu par écrit et oralement que, lorsque les États membres estent en justice pour récupérer des restitutions versées indûment, ils n'agissent pas en vertu de pouvoirs souverains propres, mais en tant qu'organes exécutifs de la Communauté, c'est-à-dire pour le compte de celle-ci, qu'il s'ensuit que les procédures judiciaires entamées par les États membres avant le 1er janvier 1971 doivent actuellement être engagées à nouveau. Le droit communautaire ne l'exige toutefois pas — même si on se rallie à la thèse que les États membres, en ce qui concerne les versements prévus par les organisations de marché, agissent en tant qu'organes exécutifs de la Communauté.

Selon l'article 8 du règlement n° 729/70, le remboursement des sommes perdues à la suite d'irrégularités s'effectue selon les *dispositions législatives nationales.* Les États membres se trouvent donc dans la même situation juridique que si des subventions nationales, analogues quant à leur nature aux restitutions, avaient été accordées indûment. Cela vaut tant pour leur position juridique au regard des dispositions de fond — en quelque sorte l'existence de droits nés d'un enrichissement sans cause — qu'au regard des règles de procédure, c'est-à-dire que les États membres sont habilités à faire valoir ces droits en justice en leur propre nom. Le fait que, au plan des rapports internes des États membres et de la Communauté, le montant récupéré échoit à cette dernière, n'a aucune influence sur la procédure judiciaire nationale. L'exclusion de toute intervention de la Commission dans la procédure judiciaire nationale résulte également de l'article 5 du règlement n° 283/72 du Conseil du 7 février 1972 (JO n° L 36, p. 1), qui prévoit que la Commission est informée en permanence des procédures de cette nature et de leur résultat. Le droit communautaire n'implique donc pas non plus que le passage au stade définitif du financement de la politique agricole commune le 1er janvier 1971 a des effets au plan de la procédure sur des litiges en suspens à cette date, semblables aux affaires pendantes à Bruxelles.

La question plus générale, qui vous est soumise à titre subsidiaire, de savoir si les dispositions qui ont mis en vigueur le stade définitif de la politique agricole commune sont susceptibles au total d'avoir une incidence sur des droits nés au cours des phases antérieures au titre des règles relatives à l'organisation des marchés, ne doit donc plus être examinée.

Pour ces motifs, nous vous proposons *pour conclure* de répondre de la façon suivante aux questions qui ont été soumises à la Cour de justice :

Ni les dispositions du règlement n° 25 du Conseil, du 4 avril 1962, et les dispositions modifiant ce règlement ou prises en exécution de celui-ci, ni les prescriptions du règlement n° 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 et la décision du Conseil du 21 avril 1970, relatives au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, ainsi que les dispositions d'exécution de ces textes, n'ont restreint le droit des États membres de faire valoir en justice en leur propre nom, en fonction de leurs dispositions nationales respectives, des droits au paiement de prélèvements non versés indûment ou au remboursement de restitutions à l'exportation octroyées indûment.