



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} ELEANOR SHARPSTON
présentées le 13 juillet 2017¹

Affaire C-433/15

**Commission européenne
contre**

République italienne

« Manquement d'État – Lait et produits laitiers – Prélèvement supplémentaire sur le lait – Campagnes 1995/1996 à 2008/2009 – Manquement notamment aux articles 79, 80 et 83 du règlement (CE) n° 1234/2007 et aux articles 15 et 17 du règlement (CE) n° 595/2004 – Manquement dans l'accomplissement de la juste répartition du prélèvement supplémentaire sur le lait entre les producteurs ayant contribué aux dépassements des quantités de référence – Manquement du paiement du prélèvement dans les délais prescrits – Défaut de recouvrement en cas de non-paiement du prélèvement »

1. Par requête formée en application de l'article 258, second alinéa, TFUE, la Commission européenne demande, en substance, à la Cour de constater que la République italienne a manqué à ses obligations, premièrement, de veiller à ce que le prélèvement supplémentaire sur le lait et sur les produits laitiers soit effectivement mis à la charge des producteurs redevables et, deuxièmement, de veiller à ce qu'il soit acquitté par les producteurs ainsi que par les acheteurs redevables au niveau national et, à défaut, de procéder à son recouvrement selon les procédures appropriées prévues en droit national, et ce au cours de la période comprise entre 1995/1996 et 2008/2009.

Le droit de l'Union

Le prélèvement supplémentaire sur le lait et les produits laitiers

2. Le premier prélèvement sur la production de lait dans (l'ancienne) Communauté économique européenne a été institué par le règlement (CEE) n° 1079/77². Il se présentait sous la forme d'un prélèvement de coresponsabilité frappant les producteurs à un niveau allant de 1,5 à 4 % du prix indicatif du lait pour la période allant du 16 septembre 1977 jusqu'à la fin de la campagne laitière 1979/1980³.

1 Langue originale : l'anglais.

2 Règlement du Conseil du 17 mai 1977 relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 1977, L 131, p. 6).

3 Le prélèvement de coresponsabilité a été reconduit plusieurs fois, dernièrement par le règlement (CEE) n° 1894/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, modifiant le règlement n° 1079/77 (JO 1987, L 182, p. 32), et ce jusqu'à la fin de la campagne laitière de 1987/1988.

3. Le préambule du règlement (CEE) n° 856/84⁴ constatait que, malgré l'application de ce prélèvement de coresponsabilité, l'augmentation de la collecte laitière se poursuivait à un rythme tel que l'écoulement des quantités supplémentaires entraînait des charges financières et des difficultés de marché qui mettaient en cause l'avenir de la politique agricole commune⁵. Pour remédier à cette situation, l'article 1^{er} dudit règlement a instauré un prélèvement additionnel (ci-après le « prélèvement ») sur les quantités livrées de lait et/ou d'équivalent lait⁶ qui dépassaient une quantité de référence à déterminer. Le prélèvement était à la charge des producteurs ou des acheteurs pendant cinq périodes consécutives de douze mois débutant le 1^{er} avril 1984.

4. Le règlement d'application (CEE) n° 857/84⁷ prévoyait que les États membres attribuent une quantité de référence individuelle aux acheteurs et aux producteurs de lait sur la base des quantités achetées, livrées ou vendues en 1981. Le prélèvement sur les quantités de lait excédentaires par rapport aux quantités de référence était payable aux autorités nationales par les acheteurs et par les producteurs par des versements trimestriels. Le montant des prélèvements perçus devait être versé à la Communauté⁸.

5. Le règlement (CEE) n° 1109/88⁹ a porté de cinq à huit ans la durée de la période au cours de laquelle le prélèvement était payable, durée encore prolongée jusqu'à neuf ans par le règlement (CEE) n° 816/92¹⁰.

6. En vertu des articles 15 et 16 du règlement d'application (CEE) n° 1546/88¹¹, les acheteurs et les producteurs de lait devaient, dans les trois mois suivant la fin de chaque période de douze mois, verser le prélèvement dû à l'organisme national compétent. L'article 19, paragraphe 1, de ce même règlement disposait notamment que les États membres devaient prendre les mesures nécessaires pour assurer la perception du prélèvement.

7. Le règlement (CEE) n° 3950/92¹² a abrogé et remplacé les dispositions en vigueur afin de simplifier et de clarifier les régimes relatifs au prélèvement en vue de mieux assurer la sécurité juridique des producteurs et des autres agents concernés¹³. En vertu de son article 1^{er}, un prélèvement supplémentaire était institué à la charge des producteurs de lait sur les quantités de lait livrées à un acheteur ou vendues directement à la consommation dépassant une quantité à déterminer. Le prélèvement était institué pour sept nouvelles périodes consécutives de douze mois débutant le 1^{er} avril 1993. L'article 2 disposait que le prélèvement devait être réparti entre les producteurs ayant contribué au dépassement, l'acheteur étant en principe redevable du prélèvement (qu'il devait retenir sur le prix du lait payé aux producteurs débiteurs du prélèvement) qu'il devait payer à l'organisme compétent de l'État membre.

4 Règlement 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 1984, L 90, p. 10).

5 Voir troisième considérant dudit règlement.

6 Ci-après collectivement désignés par le terme « lait ».

7 Règlement 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 1984, L 90, p. 13). Il a été modifié par le règlement (CEE) n° 1305/85 du Conseil, du 23 mai 1985, modifiant le règlement n° 857/84 (JO 1985, L 137, p. 12) en ce qui concerne l'obligation de versement par les États membres du prélèvement perçu.

8 Voir articles 6 et 9 dudit règlement. Voir, également, arrêt du 13 novembre 2001, France/Commission (C-277/98, EU:C:2001:603, point 12).

9 Règlement du Conseil du 25 avril 1988 modifiant le règlement n° 804/68 (JO 1988, L 110, p. 27).

10 Règlement du Conseil du 31 mars 1992 modifiant le règlement n° 804/68 (JO 1992, L 86, p. 83).

11 Règlement 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 1988, L 139, p. 12).

12 Règlement du Conseil du 28 décembre 1992 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 1992, L 405, p. 1).

13 Voir deuxième considérant dudit règlement.

8. Le règlement (CEE) n° 536/93¹⁴ fixait les modalités d'application du règlement n° 3950/92. Ses articles 3 et 4 disposaient qu'avant le 1^{er} septembre de chaque année, les acheteurs et les producteurs devaient payer à l'organisme compétent les montants dus. Aux termes de son article 5, paragraphe 2, les États membres devaient prendre « les mesures complémentaires » pour assurer le paiement du prélèvement dû à la Communauté dans le délai imparti. Conformément à son article 7, ils devaient prendre toutes les mesures de contrôle nécessaires pour assurer la perception du prélèvement et déterminer les conditions d'agrément des acheteurs et des producteurs.

9. Le règlement (CE) n° 1256/1999¹⁵ a prolongé le régime du prélèvement pour huit nouvelles périodes consécutives de douze mois, soit jusqu'en avril 2008.

10. L'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement d'application (CE) n° 1392/2001¹⁶ a institué des procédures plus strictes afin d'accentuer le rôle des États membres en ce qui concernait les mesures de contrôle et les sanctions qu'ils devaient prévoir afin d'assurer la perception correcte du prélèvement¹⁷.

11. Le règlement (CE) n° 1788/2003¹⁸ a apporté plusieurs modifications au régime du prélèvement. Son article 1^{er} instituait un prélèvement pendant onze périodes consécutives de douze mois à partir du 1^{er} avril 2004.

12. Si la réglementation antérieure faisait reposer sur les producteurs l'obligation de payer le prélèvement, les États membres devant le reverser au budget de la Communauté¹⁹, l'article 3 du règlement n° 1788/2003 est venu compléter le régime en rendant les États membres eux-mêmes redevables de son paiement à la Communauté. Son paragraphe 1 disposait :

« Les États membres sont redevables envers la Communauté du prélèvement qui résulte du dépassement de la quantité de référence nationale [...] et ils le versent, dans la limite de 99 % de la somme due, au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) [...]»²⁰

13. L'article 4 dudit règlement était ainsi rédigé :

« Le prélèvement est entièrement réparti, conformément aux articles 10 et 12, entre les producteurs qui ont contribué à chacun des dépassements des quantités nationales de référence [...]

[...] les producteurs sont redevables envers l'État membre du paiement de leur contribution au prélèvement dû, calculée selon le chapitre 3, du seul fait du dépassement de leur ou leurs quantités de référence disponibles. »

14 Règlement 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 1993, L 57, p. 12).

15 Règlement du Conseil du 17 mai 1999 modifiant le règlement n° 3950/92 (JO 1999, L 160, p. 73).

16 Règlement de la Commission du 9 juillet 2001 portant modalités d'application du règlement n° 3950/92 (JO 2001, L 187, p. 19).

17 Voir considérant 5 dudit règlement.

18 Règlement du Conseil du 29 septembre 2003, établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 2003, L 270, p. 123).

19 À cet égard, voir arrêt du 13 novembre 2001, France/Commission (C-277/98, EU:C:2001:603, points 34 à 36). Bien que les modalités précises d'application du prélèvement conduisaient à ce que, dans bien des cas, les acheteurs étaient tenus de s'en acquitter auprès des autorités nationales, l'obligation de paiement incombait en fait aux producteurs. Voir également note 71 ci-dessous.

20 La réduction de 1 % devait permettre « de tenir compte des cas de faillite ou d'incapacité définitive par certains producteurs de payer leur contribution au paiement du prélèvement dû » (considérant 6).

14. L'article 15 du règlement d'application (CE) n° 595/2004²¹ énonçait que les acheteurs et les producteurs devaient verser le montant dû à l'autorité nationale compétente avant le 1^{er} septembre de chaque année²² et imposait aux États membres de présenter au FEOGA les montants obtenus après application de l'article 3 du règlement n° 1788/2003. Aux termes de l'article 17 du règlement n° 595/2004, les États membres devaient prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que le prélèvement soit correctement perçu et effectivement réparti entre les producteurs ayant contribué au dépassement.

15. Le règlement (CE) n° 1234/2007²³ (également dénommé le « règlement "OCM unique" ») a remplacé toute une série de règlements²⁴ par un instrument normatif unique, sans pour autant modifier sur le fond la politique de régime de prélèvement sur les quotas laitiers ou les modalités de son paiement.

16. La section III du chapitre III du titre I dudit règlement est intitulée « Lait ». Sa sous-section III, intitulée « Dépassement des quotas », comprend les articles 78 à 84. L'article 78 instituait un prélèvement sur les excédents perçu sur le lait et les autres produits laitiers commercialisés en sus du quota national. Les États membres étaient redevables envers la Communauté de ce prélèvement et devaient verser 99 % de la somme due au Fonds européen agricole de garantie (FEAGA).

17. En vertu de l'article 79 de ce règlement, le prélèvement était entièrement réparti entre les producteurs ayant contribué à chacun des dépassements des quotas nationaux. Ces producteurs étaient redevables envers l'État membre du paiement de leur contribution au prélèvement sur les excédents dû et ce « du seul fait du dépassement de leur ou leurs quotas disponibles ».

18. L'article 80, paragraphe 3, dudit règlement prévoyait que, selon la décision de l'État membre, la contribution des producteurs au paiement du prélèvement sur les excédents dû était établie, après réallocation ou non, proportionnellement aux quotas individuels de chaque producteur ou selon des critères objectifs à fixer par les États membres, de la partie inutilisée des quotas nationaux affectés aux livraisons.

19. Aux termes de l'article 83 dudit règlement, en cas de ventes directes et selon la décision de l'État membre, la contribution des producteurs au paiement du prélèvement sur les excédents devait être établie, après réallocation ou non de la partie inutilisée des quotas nationaux affectés aux ventes directes, à l'échelon territorial approprié ou au niveau national. La Commission devait déterminer les modalités et la date de paiement du prélèvement sur les excédents à l'organisme compétent de l'État membre²⁵.

21 Règlement de la Commission du 30 mars 2004 portant modalités d'application du règlement n° 1788/2003 (JO 2004, L 94, p. 22).

22 Le règlement (CE) n° 1468/2006 de la Commission, du 4 octobre 2006, modifiant le règlement n° 595/2004 (JO 2006, L 274, p. 6), porte cette date limite au 1^{er} octobre de chaque année.

23 Règlement du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (JO 2007, L 299, p. 1).

24 En ce compris le règlement n° 1788/2003.

25 Il semble que cela se soit fait sans modifier les échéanciers institués par le règlement n° 595/2004, modifié. Voir règlement d'exécution (UE) 2015/517 de la Commission, du 26 mars 2015, modifiant le règlement n° 595/2004 (JO 2015, L 82, p. 73).

20. L'article 1^{er} du règlement (CE) n° 1034/2008²⁶ est venu modifier le règlement (CE) n° 885/2006²⁷ en y introduisant notamment un nouvel article 5 ter. Cet article disposait :

« Sans préjudice des mesures exécutoires prévues dans la législation nationale, les États membres prélèvent le montant de toute créance en souffrance d'un bénéficiaire, établie conformément à la législation nationale, sur tout paiement futur à effectuer par l'organisme payeur [²⁸] chargé du recouvrement de la créance auprès du même bénéficiaire. »

21. L'article 230, paragraphe 1, du règlement n° 1308/2013²⁹ porte abrogation du prélèvement à compter du 31 mars 2015.

Les aides d'État

22. Aux termes des considérants 2 à 5 et 8 de la décision 2003/530³⁰ :

« (2) Lors des campagnes 1995/1996 à 2001/2002, les producteurs de lait italiens ont produit des quantités dépassant leurs quantités de référence et doivent verser à la Communauté un montant de 1 386 475 250 euros au titre du prélèvement supplémentaire pour le lait et les produits laitiers établi conformément au règlement (CEE) n° 3950/92.

(3) Une grande partie de ce montant n'a pas été recouvrée par les autorités italiennes en raison des suspensions de paiement que ces producteurs ont obtenues de tribunaux administratifs nationaux.

(4) En Italie, la situation actuelle est caractérisée par le fait que la perception du prélèvement supplémentaire se heurte à une série de difficultés, qui ont eu notamment pour conséquence un très grand nombre d'affaires, lesquelles sont encore en cours et peuvent continuer de retarder le paiement du montant dû pour une très longue période.

(5) Les autorités italiennes envisagent de prendre des mesures pour régler le contentieux et de mettre fin aux tensions sociales actuelles en permettant aux producteurs laitiers concernés d'apurer leur dette par un report de paiement sans intérêts, échelonné sur plusieurs années.

[...]

(8) Afin d'éviter aux producteurs de lait italiens concernés les problèmes financiers insurmontables qu'entraînerait probablement le recouvrement immédiat de la totalité de tous les montants dus et d'atténuer ainsi les tensions sociales existantes, il est estimé que des circonstances exceptionnelles existent qui justifient que l'aide que la République italienne entend accorder à ces producteurs de lait sous la forme d'une avance et d'un report de paiement soit considérée comme compatible avec le marché commun, par dérogation à l'article 87 du traité, pour autant que les conditions visées par la présente décision soient respectées. »

26 Règlement n° 1034/2008 de la Commission du 21 octobre 2008 modifiant le règlement (CE) n° 885/2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs et autres entités ainsi que l'apurement des comptes du FEAGA et du Feader (JO 2008, L 279, p. 13). Ce règlement est entré en vigueur le 29 octobre 2008.

27 Règlement de la Commission du 21 juin 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs et autres entités ainsi que l'apurement des comptes du FEAGA et du Feader (JO 2006, L 171, p. 90), qui introduit des mesures d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune (JO 2005, L 209, p. 1), qui remplace notamment le FEOGA par le FEAGA à compter du 1^{er} janvier 2007.

28 Tel que défini à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1290/2005.

29 Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et n° 1234/2007 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 671).

30 Décision 2003/530/CE du Conseil, du 16 juillet 2003, relative à la compatibilité avec le marché commun d'une aide que la République italienne entend accorder à ses producteurs de lait (JO 2003, L 184, p. 15).

23. Aux termes de l'article 1^{er} de cette décision :

« L'aide que la République italienne entend accorder aux producteurs de lait, en se substituant à ces producteurs pour verser à la Communauté le montant dû par ces derniers à la Communauté au titre du prélèvement supplémentaire sur le lait et les produits laitiers pour les campagnes 1995/1996 à 2001/2002 et en permettant à ces producteurs d'apurer leur dette par un report de paiement [31] sans intérêts, échelonné sur plusieurs années, est considérée, à titre exceptionnel, comme compatible avec le marché commun, à condition que :

- le remboursement se fasse intégralement, par annuités constantes,
- la période de remboursement ne dépasse pas quatorze ans, à compter du 1^{er} janvier 2004. »

24. Dans sa décision 2013/665/UE³², la Commission constate que la République italienne a adopté une loi portant extension de la période d'échelonnement de certains paiements visés par la décision 2003/530, méconnaissant ainsi la condition posée par l'article 1^{er} de ladite décision, à savoir que les remboursements se fassent par annuités constantes. Les articles 1^{er} et 2 de la décision 2013/665 constatent que le report de paiement en question constitue une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et ordonnent à la République italienne de se faire rembourser par les bénéficiaires dudit report de paiement.

La réglementation nationale

25. Il me semble difficile de rapporter de manière précise la réglementation italienne applicable en la matière, compte tenu en partie de son extrême complexité. Ce qui suit reflète donc, par souci d'exhaustivité, un bref aperçu.

26. Si, à l'origine, le prélèvement sur la production de lait a été institué au niveau communautaire en 1984, l'arrêt *Cooperativa Lattepiù e.a.*³³ a constaté que les premières mesures législatives italiennes ont été adoptées en 1992³⁴. Ces mesures se sont avérées infructueuses dans la mesure où, d'une part, les quantités de référence individuelles attribuées initialement par les autorités italiennes comportaient de très nombreuses erreurs, dues notamment au fait qu'elles avaient été certifiées par les producteurs eux-mêmes³⁵ et, d'autre part, que la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) a déclaré invalide une partie de la législation postérieure³⁶.

27. Aux termes de l'article 2 de la loi n° 5/98, l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Agence de l'État pour les interventions sur le marché agricole, ci-après l'« AIMA ») s'est vu confier la mission de gérer le régime du prélèvement sur le lait et, notamment, de déterminer les quantités de référence et de les communiquer aux producteurs³⁷.

31 Ces mesures de report de paiement sont ci-après désignées par le « régime de report de paiement de 2003 ».

32 Décision de la Commission du 17 juillet 2013 concernant le régime d'aides d'État SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] mis à exécution par l'Italie (report de paiement du prélèvement laitier) (JO 2013, L 309, p. 40).

33 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178).

34 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, point 15). La loi d'application la plus importante est la loi n° 468/92, du 26 novembre 1992, bien que, dans son recours, la Commission mentionne également le décret ministériel n° 258/89 et la loi n° 209/91. La Cour constate en ce point dudit arrêt que la loi n° 468/92 « a été suivie d'une réglementation abondante qui a fait l'objet de plusieurs modifications ».

35 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, point 79).

36 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, point 16).

37 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, point 20).

28. À la suite d'un rapport d'une commission d'enquête gouvernementale, plusieurs modifications ont été adoptées, en ce compris le décret-loi n° 43/99 (devenu, après modification, la loi n° 118/1999, du 27 avril 1999). L'article 1^{er} de ce décret-loi donnait à l'AIMA un délai de 60 jours pour procéder aux ajustements nécessaires au niveau national pour les campagnes laitières 1995/1996 et 1996/1997. En vertu de cette même disposition, les quantités de référence individuelles, éventuellement ajustées par l'AIMA, étaient définitives en ce qui concernait le paiement du prélèvement³⁸.

29. Le décret-loi n° 49/2003, du 28 mars 2003 (devenu, après modification, la loi n° 119/2003), prévoyait que les frais relatifs aux contrôles de conformité au régime du prélèvement et aux procédures de recouvrement devaient être à la charge des régions et des provinces autonomes. L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agence des paiements agricoles, ci-après l'« AGEA »)³⁹ avait la responsabilité exclusive pour gérer la réserve nationale et déterminer les quantités pertinentes ainsi que les montants dus.

30. L'article 3, paragraphes 5 duodecies et 5 terdecies, de la loi n° 231/2005 a introduit l'interdiction de la compensation des sommes dues à des demandeurs par les organismes payeurs agréés en application du règlement (CE) n° 1663/95⁴⁰.

31. L'article 8 quinquies (notamment) de la loi n° 33/2009 a introduit dans le décret-loi n° 49/2003 de nouvelles dispositions relatives aux reports de paiement du prélèvement⁴¹. Les débiteurs pouvaient demander à l'AGEA de bénéficier d'un échelonnement sur une période de 30 ans, sous réserve de renoncer à toutes procédures juridictionnelles en cours. Si un producteur n'adhérait pas au plan de rééchelonnement dans les délais prescrits, s'en retirait ou se trouvait en situation de défaut de paiement à la date exigible, la dette devenait immédiatement exigible et recouvrable conformément aux procédures prévues par le décret royal n° 639/1910.

32. La loi n° 228/2012⁴² a profondément modifié l'article 8 quinquies de la loi n° 33/2009. Si l'AGEA conserve la responsabilité première du recouvrement des prélèvements impayés, elle doit le faire suivant une procédure d'évaluation assistée de la société Equitalia⁴³ et de la Guardia di Finanza (Garde des finances).

Les procédures précontentieuses

33. Par une série d'échanges de lettres entre les mois de juillet 2008 et juillet 2012, pour l'essentiel dans le cadre d'une procédure EU Pilot, les services de la Commission ont adressé des demandes d'information au gouvernement italien sur la répartition du prélèvement entre les redevables et les mesures prises pour le recouvrement en cas de non-paiement. La Commission y exprimait sa préoccupation au sujet des sommes considérables qui demeuraient dues.

34. Dans la mesure où la Commission ne s'était pas satisfaite des réponses apportées par les autorités italiennes, elle a formellement mis en demeure la République italienne le 21 juin 2013 en l'invitant à présenter ses observations. Le gouvernement italien y a répondu par une série de lettres datées du 23 septembre 2013 et ultérieurement.

38 Arrêt du 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù e.a. (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, points 19, 21 et 22).

39 L'AGEA a remplacé l'AIMA en 1999.

40 Règlement de la Commission du 7 juillet 1995 établissant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie » (JO 1995, L 158, p. 6).

41 Je ferai référence à ces mesures de report de paiement en les désignant ci-après par le « régime de report de paiement de 2009 ».

42 Legge n. 228 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013) [loi n° 228/2012, portant dispositions pour l'établissement du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de stabilité 2013)], du 24 décembre 2012 (GURI n° 302, 29 décembre 2012, p. 1).

43 La société Equitalia SpA est contrôlée par l'État italien.

35. Au vu de ce qu'elle appelait « la stagnation persistante des procédures de recouvrement et de l'importance des montants encore dus », la Commission a émis un avis motivé le 10 juillet 2014. Le gouvernement italien ayant demandé un délai supplémentaire pour y répondre, la date limite a été fixée au 11 octobre 2014. Sa réponse est parvenue le 13 octobre 2014.

La procédure et les conclusions des parties

36. Estimant que les autorités italiennes n'avaient pas répondu à ses interrogations, la Commission a formé le recours en l'espèce le 6 août 2015.

37. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- constater que, en omettant de veiller à ce que le prélèvement supplémentaire dû sur la production réalisée en Italie en sus du quota national, à partir de la première campagne d'imposition effective du prélèvement supplémentaire en Italie (1995/1996) et jusqu'à la dernière campagne 2008/2009 où une production excédentaire a été constatée en Italie, soit effectivement imputé aux producteurs qui ont contribué à chaque dépassement de production et soit payé en temps utile, après notification du montant dû, par les acheteurs ou les producteurs, en cas de ventes directes ou, en cas de non-paiement dans les délais prévus, soit inscrit au rôle et éventuellement recouvré par voie d'exécution forcée auprès desdits acheteurs ou producteurs, le gouvernement italien a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions pertinentes du droit de l'Union applicables aux campagnes concernées, et notamment : i) des articles 1^{er} et 2 du règlement n° 3950/92 ; ii) de l'article 4 du règlement n° 1788/2003 ; iii) des articles 79, 80 et 83 du règlement n° 1234/2007 ; ainsi que, pour ce qui est des dispositions d'exécution de la Commission : iv) de l'article 7 du règlement n° 536/93 ; v) de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1392/2001, et vi) des articles 15 et 17 du règlement n° 595/2004 ;
- condamner la République italienne aux dépens.

38. La République italienne conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- rejeter le recours et
- condamner la Commission aux dépens.

39. La Commission et la République italienne ont présenté des observations orales lors de l'audience du 8 septembre 2016 et ont répondu aux questions posées par la Cour.

Analyse

Observations liminaires

Sur la recevabilité

40. Si le gouvernement italien ne soulève pas formellement une exception d'irrecevabilité, il fait valoir pour sa défense que le recours de la Commission est infondé, car le prélèvement a été supprimé⁴⁴. Si cette thèse devait être accueillie, le recours serait irrecevable et le fait que le gouvernement italien n'ait pas expressément soulevé ce moyen est dénué de pertinence, car la Cour peut examiner d'office si les conditions prévues à l'article 258 TFUE pour l'introduction d'un recours en manquement sont remplies⁴⁵.

41. Cependant, je ne crois pas que l'argument du gouvernement italien puisse prospérer.

42. Il est de jurisprudence constante que l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé⁴⁶. La Cour constatera donc l'irrecevabilité d'un recours lorsque l'État membre concerné a mis fin au manquement allégué avant l'expiration de ce délai⁴⁷. Inversement, la Cour ne fera pas une telle constatation lorsqu'un terme a été mis au manquement après ce délai. À cet égard, il a été jugé que la poursuite de l'action conserve un intérêt pouvant consister, notamment, à établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut encourir à l'égard de ceux qui acquièrent des droits dudit manquement⁴⁸.

43. À mon avis, le même raisonnement vaut lorsque la réglementation visée par l'avis motivé a été abrogée après l'expiration du délai qu'il prévoit, comme c'est le cas en l'espèce⁴⁹. En effet, comme la Commission le fait remarquer à juste titre, le manquement relatif au recouvrement du prélèvement auprès de ses redevables aura fait naître un préjudice pour les producteurs qui s'en sont effectivement acquittés lorsqu'il était dû, car ils auront subi un désavantage financier par rapport à ceux qui ne l'ont pas payé ou qui ne l'ont payé que tardivement. Une telle situation conduit inévitablement (et, in fine, est susceptible de continuer à conduire) à ce que la concurrence soit faussée, le cas échéant pas simplement à l'égard des seuls producteurs italiens mais également à l'égard de ceux du reste de l'Union européenne. L'intérêt à agir de la Commission subsiste et le recours est donc recevable.

Sur les montants des prélèvements non recouvrés

44. Les parties sont en désaccord sur le montant exact du prélèvement qui n'a pas été recouvré.

44 Voir point 21 des présentes conclusions.

45 Voir, notamment, arrêt du 31 mars 1992, *Commission/Italie* (C-362/90, EU:C:1992:158, point 8).

46 Voir, notamment, arrêt du 27 octobre 2005, *Commission/Italie* (C-525/03, EU:C:2005:648, point 14 et jurisprudence citée).

47 Ibidem, points 16 et 17.

48 Voir, notamment, arrêt du 14 septembre 2004, *Commission/Espagne* (C-168/03, EU:C:2004:525, point 24 et jurisprudence citée).

49 Le délai fixé par l'avis motivé, après avoir été prolongé, expirait le 11 octobre 2014 (voir point 35 des présentes conclusions). Le prélèvement a été supprimé à effet du 31 mars 2015 (voir point 21 des présentes conclusions).

45. Si la Commission ne fait pas état d'un montant précis dans ses conclusions, sa requête expose qu'à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé⁵⁰, le montant total du prélèvement dû par l'Italie s'élève à environ 2 305 millions d'euros. Ce montant est ventilé comme suit :

- le montant du prélèvement effectivement recouvré s'élève approximativement à 282 millions d'euros (non compris les sommes visées par le régime de report de paiement de 2003⁵¹, soit environ 469 millions d'euros) ;
- le montant dû après déduction de ces deux sommes s'élève à 1 554 millions d'euros ;
- de ce montant, il convient de déduire environ 211 millions d'euros au titre des sommes qui ne sont plus recouvrables, par exemple en raison de l'insolvabilité du producteur ou de décisions de justice annulant l'obligation de payer, ce qui ramène le solde à environ 1 343 millions d'euros ;
- ce montant inclut les sommes visées par des procédures juridictionnelles en Italie pour lesquelles les tribunaux ont ordonné la suspension de l'obligation de paiement, sommes que la Commission évalue à quelque 500 millions d'euros ;
- les montants recouverts à ce jour représentent 21 % du solde dû, après déduction des sommes qui ne sont plus recouvrables⁵².

46. L'approche retenue par les autorités italiennes est différente. Elles admettent les montants déterminés par la Commission tels que rapportés ci-dessus. Elles affirment toutefois que la somme de 1 343 millions d'euros, mentionnée au point 45 ci-dessus, n'a pas à être retenue, car incluant des montants non recouvrables en raison de décisions de justice ordonnant la suspension de paiement. Au lieu de cela, elles considèrent que le total à recouvrer s'élève à 827,39 millions d'euros. Cela s'oppose au montant de 962 millions d'euros qui représente la somme : premièrement, des montants recouverts à la date pertinente, en ce compris ceux recouverts dans le cadre des régimes de report de paiement et de compensation de créances ; deuxièmement, des montants « en cours de recouvrement » dans le cadre des régimes de report de paiement ; et, troisièmement, des montants non recouvrables en raison de l'insolvabilité du producteur, de décisions de justice annulant l'obligation de payer ou pour tout autre motif. Sur cette base, le gouvernement italien soutient que les sommes recouvrées ou « réputées recouvrées » représentent 42 % du montant total du prélèvement de 2 289,77 millions d'euros, les sommes non encore dues représentant 21,85 % de ce montant, et celles pour lesquelles des procédures de recouvrement sont en cours représentent 36,13 % de ce montant.

47. Les montants présentés par la Commission peuvent être considérés comme trompeurs dans la mesure où, si l'on exclut les sommes recouvrées ou à recouvrer, il est impossible de se faire une idée « juste » de l'étendue du manquement de la République italienne. Mais la même réflexion peut être faite au sujet de l'exposé du gouvernement italien, car, premièrement, il déduit les montants qui, légalement, ne sont plus recouvrables alors que, si les autorités italiennes avaient fait preuve de diligence, cela n'aurait pas été le cas, du moins en partie, et, deuxièmement, si les autorités italiennes avaient géré correctement les régimes de recouvrement du prélèvement dès le départ, il n'aurait pas été nécessaire d'instituer des régimes de report de paiement (du moins il est permis de le penser).

50 C'est-à-dire après que la Commission a accepté de prolonger le délai (voir point 35 des présentes conclusions) jusqu'au 11 octobre 2014.

51 Voir points 22 et suivants des présentes conclusions.

52 Dans sa requête, la Commission présente également d'autres données, selon lesquelles le montant à recouvrer s'élèverait à 1 068 millions d'euros, soit un taux de recouvrement de 23 %. Lors de l'audience, il a été demandé à la Commission d'explicitier ces montants et elle a indiqué que celui de 1 068 millions d'euros représentait le total à recouvrer, déduction faite des sommes pour lesquelles la République italienne n'a pas demandé qu'il n'en soit pas tenu compte au motif qu'elles faisaient l'objet d'un contentieux devant une juridiction nationale. Néanmoins, dans la mesure où la Commission a également affirmé que la somme de 1 343 millions d'euros rapportée ci-dessus représentait le total à recouvrer et que la requête expose que les contentieux en cours portent sur 500 millions d'euros, il m'est impossible de faire un rapprochement de ces montants. Pour les raisons exposées au point 48 ci-dessus, il ne me paraît pas nécessaire d'approfondir cette question.

48. Je ne pense pas qu'il y ait à trancher au sujet de ces arguments. Comme je l'ai indiqué auparavant, les conclusions de la Commission ne font état d'aucun montant⁵³. Si les données statistiques communiquées par les deux parties peuvent présenter un intérêt à titre d'information sur un plan général, une détermination exacte des montants dus n'est pas indispensable en l'espèce pour soutenir les positions de l'une ou de l'autre des parties en présence. La question qui se pose en l'espèce est de savoir si la Commission a étayé sa thèse sur le manquement de la République italienne et, dans l'affirmative, si la défense du gouvernement italien est bien fondée. C'est sur ces points que se focalisera mon analyse ci-dessous. Avant cela, je voudrais simplement faire observer qu'il est évident que, quelle que soit la base de calcul retenue, à la date limite fixée par l'avis motivé, les autorités italiennes n'ont pas recouvré des montants considérables du prélèvement dû.

Les moyens de défense généraux du gouvernement italien

49. Le gouvernement italien soulève deux moyens généraux en défense, chacun d'eux, s'il devait prospérer, appelant le rejet du recours. Je les évoquerai donc successivement avant d'examiner plus en profondeur la thèse soutenue par la Commission.

– Sur la violation du principe ne bis in idem

50. Le gouvernement italien soutient que, par cette procédure en manquement, la Commission viole le principe ne bis in idem. Son argumentation se fonde sur le régime général de prélèvement institué par le règlement n° 1788/2003. Avant que ce règlement n'entre en vigueur, la réglementation de l'Union n'imposait expressément qu'aux seuls acheteurs et producteurs de constater et d'acquitter le prélèvement auprès de l'agence nationale compétente. Si les États membres étaient tenus d'assurer le recouvrement du prélèvement⁵⁴, ils n'étaient pas expressément tenus d'en reverser la totalité à la Communauté. Rejetant l'argument de la Commission selon lequel une telle obligation serait implicite, la Cour a jugé en 2001 que, s'agissant du paiement du prélèvement à la Commission, les États membres étaient tenus par une obligation de moyens et non par une obligation de résultat⁵⁵. Cela a conduit à l'adoption du règlement n° 1788/2003, dont l'article 3, paragraphe 1, impose une obligation supplémentaire aux États membres de versement du prélèvement à (ce qui est devenu) l'Union européenne⁵⁶.

51. Le gouvernement italien ne conteste pas l'obligation de collecter le prélèvement au niveau national et de le verser à l'Union européenne. Il est plutôt d'avis que la procédure de correction financière relative aux montants dus au titre de la politique agricole commune correspond à la pénalité infligée aux États membres pour le non-recouvrement, car ce non-recouvrement affectera nécessairement le budget de l'État membre qui n'a pas pleinement recouvré le prélèvement. Pénaliser la République italienne au-delà par une procédure en manquement serait contraire au principe ne bis in idem et serait disproportionné⁵⁷.

52. À mon avis, cette argumentation ne saurait prospérer.

⁵³ Voir point 45 des présentes conclusions.

⁵⁴ Voir, notamment, articles 15, 16 et 19 du règlement n° 1546/88.

⁵⁵ Voir arrêt du 13 novembre 2001, France/Commission (C-277/98, EU:C:2001:603, point 36).

⁵⁶ Dans la limite de 99 % de la somme due. Voir note 20 ci-dessus pour de plus amples détails.

⁵⁷ À l'appui de son argumentation, le gouvernement italien invoque l'arrêt du 13 novembre 2001, France/Commission (C-277/98, EU:C:2001:603). Mais au-delà des constatations rapportées au point 50 des présentes conclusions, cet arrêt n'apporte rien qui puisse avoir quelque pertinence pour l'argumentation du gouvernement italien. Pour étayer sa thèse, il invoque également trois arrêts du Tribunal, cités par la Commission dans sa requête. Il s'agit des arrêts du 9 octobre 2012, Italie/Commission (T-426/08, non publié, EU:T:2012:526) ; du 2 décembre 2014, Italie/Commission (T-661/11, EU:T:2014:1016), et du 6 juillet 2015, Italie/Commission (T-44/11, non publié, EU:T:2015:469). Mais il n'indique aucun point de ces arrêts qui viendrait étayer sa thèse et leur invocation ne paraît pas venir renforcer son argumentation. Je n'en tiendrai donc pas plus compte.

53. Tout d'abord, comme la Commission le relève très justement, la Cour a jugé que, s'agissant des obligations des États membres dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, celle-ci poursuit des buts différents de celle en manquement. La première vise à assurer qu'il est satisfait aux exigences du budget de l'Union, et il ne s'agit nullement d'une sanction⁵⁸. La seconde est une procédure visant à faire constater qu'un État membre a manqué à ses obligations en vertu du droit de l'Union. Cette approche me paraît pleinement justifiée en l'espèce. Il est évident que les procédures en manquement peuvent poursuivre un but allant au-delà de la simple constatation de l'état des rapports entre l'État membre et l'Union européenne. Comme je l'ai déjà indiqué⁵⁹, ces procédures peuvent également présenter quelque pertinence, notamment pour fonder la responsabilité que l'État membre peut avoir à l'égard de ceux qui ont acquis des droits en conséquence de son manquement et pour remédier à des distorsions de concurrence qui ont pu naître en conséquence dudit manquement. Mais elles ne me paraissent pas constituer des « sanctions » au sens usuel de ce terme.

54. De plus, l'interprétation soutenue par le gouvernement italien quant aux obligations des États membres relatives au prélèvement aurait pour effet que l'obligation de procéder à son recouvrement au niveau national serait, de facto, facultative. S'il est vrai que la Cour a jugé que le prélèvement poursuit un objectif économique en ce qu'il apporte à la Communauté les fonds nécessaires pour pouvoir disposer des quantités de lait produites par les producteurs en dépassement de leurs quotas, elle a en même temps souligné que son « objectif évident » est d'obliger les producteurs de lait à respecter les quantités de référence qui leur ont été attribuées⁶⁰. Cette constatation se heurte manifestement à la thèse soutenue par le gouvernement italien et, pour cette raison aussi, l'argumentation de cet État membre doit être rejetée. Si l'Italie « assume » les effets financiers du prélèvement en s'abstenant de le recouvrer auprès des agents économiques concernés, celui-ci ne produit plus les effets souhaités sur le fonctionnement du marché du lait.

– Sur le caractère prétendument inapproprié d'une procédure en manquement dans le cas d'une aide d'État

55. Même le gouvernement italien paraît admettre le raisonnement exposé à la fin du point 53 ci-dessus, faisant observer qu'un manquement d'un État membre à mettre en œuvre le régime du prélèvement au niveau national peut conduire à ce que la concurrence soit faussée par les producteurs qui ne s'en acquittent pas. Mais il soutient que, dans un tel cas, la solution appropriée est que la Commission forme un recours contre des aides d'État illégales sur le fondement de l'article 108 TFUE. C'est donc à tort que la Commission a suivi la voie du recours en manquement, car cette procédure ne peut être mise en œuvre lorsque d'autres voies sont possibles.

56. Cet argument peut être d'emblée écarté, car il se heurte à une jurisprudence bien établie. C'est ainsi que :

« [...] conformément à une jurisprudence constante de la Cour, la procédure applicable pour constater une méconnaissance des règles d'une organisation commune des marchés est la procédure en constatation de manquement prévue par l'article [258 TFUE]. Si, selon cette jurisprudence, [l'article 108, paragraphe 2, TFUE institue] une procédure adaptée de manière spécifique aux

⁵⁸ Voir, en ce sens, arrêts du 11 janvier 2001, Grèce/Commission (C-247/98, EU:C:2001:4, points 13 et 14), et du 9 septembre 2004, Grèce/Commission (C-332/01, EU:C:2004:496, point 63).

⁵⁹ Voir point 42 des présentes conclusions.

⁶⁰ Voir arrêt du 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù e.a. (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, point 75).

problèmes particuliers que présentent les aides étatiques pour la concurrence dans le marché commun, l'existence de cette procédure ne fait nullement obstacle à ce que la compatibilité d'un régime d'aide au regard de règles [de l'Union] autres que celles contenues dans l'article [107 TFUE] soit appréciée suivant la procédure prévue à l'article [258 TFUE] [...]»⁶¹.

57. Puisqu'il en va ainsi, le second argument général en défense du gouvernement italien doit être rejeté.

Sur la portée de la constatation demandée

58. En substance, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour de constater que la République italienne a manqué à ses obligations en vertu des mesures législatives de l'Union relatives au prélèvement sur le lait :

- depuis la campagne 1995/1996, première année où le prélèvement a effectivement été appliqué en Italie, jusqu'à la campagne 2008/2009, dernière année où la production de cet État membre a été excédentaire ;
- en n'assurant pas, premièrement, que le prélèvement soit effectivement imputé aux producteurs individuels ayant contribué aux dépassements de production entraînant l'obligation de s'en acquitter ; deuxièmement, que le prélèvement soit payé dans les délais par l'acheteur ou, en cas de vente directe, par le producteur ; et, troisièmement, lorsque le prélèvement n'était pas payé dans délais prescrits, que l'obligation de payer soit bien appliquée par le recours aux procédures de recouvrement appropriées du droit national.

59. Le grief de la Commission met essentiellement l'accent sur le fait que la République italienne a largement manqué – pendant quatorze exercices consécutifs – à ses obligations au niveau national relatives au prélèvement pris dans sa globalité. Il n'est nullement contesté et il est incontestable que la République italienne est tenue de payer à l'Union européenne un montant équivalent au prélèvement, en application de l'article 3 du règlement n° 1788/2003 et de la réglementation qui lui est postérieure.

60. Dans la mesure où les griefs de la Commission sont étroitement liés les uns aux autres, je les examinerai ensemble.

Les griefs de la Commission

61. Examinant d'abord la question de la répartition du prélèvement, la Cour a jugé qu'il est essentiel que les États membres procèdent à la répartition du prélèvement entre les producteurs, cette étape constituant un élément inhérent à la procédure conduisant à son paiement⁶².

62. S'agissant des étapes initiales relatives à la période visée par les griefs de la Commission, il paraît évident que la mise en œuvre de cette obligation par les autorités italiennes a pu, parfois, ne pas être des plus heureuses. Ainsi, par exemple, la Cour a noté dans l'arrêt *Cooperativa Lattepiù e.a.* que, d'après les questions préjudicielles qui lui étaient déférées, « les quantités de référence individuelles attribuées initialement par les autorités italiennes comportaient de très nombreuses erreurs, dues

61 Arrêt du 12 juillet 1990, *Commission/Grèce* (C-35/88, EU:C:1990:302, point 11 et jurisprudence citée).

62 Voir, en ce sens, arrêt du 25 mars 2004, *Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a.* (C-480/00, C-481/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00, C-490/00, C-491/00, C-497/00, C-498/00 et C-499/00, EU:C:2004:179, point 87), jugeant que les autorités nationales compétentes doivent notifier les allocations des quantités de référence individuelles aux producteurs afin que les personnes concernées disposent de toutes les informations nécessaires à ce sujet. Si les acheteurs sont étroitement impliqués dans la procédure de paiement du prélèvement (voir, par exemple, septième considérant du règlement n° 536/93, selon lequel « l'acheteur [est] le principal agent de la mise en œuvre correcte du régime ») et si, dans bien des cas, ils sont responsables de la constatation et du paiement du prélèvement aux autorités nationales compétentes, l'imputation du prélèvement, en tant que tel, se faisait sur les producteurs. Voir, par exemple, article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3950/92.

notamment au fait que la production effective sur la base de laquelle ces quantités ont été attribuées avait été certifiée par les producteurs eux-mêmes. Parmi les erreurs ainsi relevées, la commission d'enquête gouvernementale a constaté, notamment, que plus de 2 000 exploitations agricoles ayant déclaré produire du lait ne possédaient pas de vaches⁶³. Dans ce même arrêt, la Cour a relevé que ce n'était qu'en 1999 que les requérantes ont pu prendre connaissance des quantités de référence attribuées⁶⁴.

63. Plus généralement, la Commission attire l'attention sur les statistiques relatives au recouvrement du prélèvement en Italie⁶⁵. Elle procède à exposer une série de constatations particulières.

La mauvaise pratique législative : des lois nationales invalides, complexes et contradictoires

64. La Commission reproche à la législation nationale relative au prélèvement d'avoir été mal conçue ou mal rédigée et qu'à cette insuffisance s'est ajoutée l'inefficacité de son application par les autorités nationales, conduisant à des procédures juridictionnelles. Elle fonde ses dires sur des éléments communiqués par l'Avvocatura generale dello Stato (conseil juridique de l'État) en réponse à ses demandes d'éclaircissements aux autorités italiennes. À cet égard, elle se réfère plus particulièrement aux éléments suivants :

- la loi n° 118/1999 qui, dans le cadre d'une procédure de référé, a été censurée par les tribunaux nationaux en ce qu'elle imputait rétroactivement le prélèvement et qu'il n'avait été procédé à aucune notification des montants imputés ;
- la loi n° 5/98, qui a été contestée avec succès devant les tribunaux nationaux, car elle basait la répartition du prélèvement sur des données inductives et non fiables ;
- l'utilisation par les autorités compétentes de quantités de référence nationales contestées et faisant toujours l'objet de litiges pour les campagnes 1995/1996 à 1999/2000, qui a également engendré un contentieux. À cet égard, la Corte dei conti (Cour des comptes, Italie) a constaté⁶⁶ que « le point faible de la loi [n° 118/1999] résidait dans l'utilisation persistante de procédures et de quantifications annulées à l'issue de contrôles de constitutionnalité et de décisions de justice ».

65. Poursuivant, la Commission relève que la législation confuse initiale a engendré un contentieux dont l'issue, au moins lorsque le prélèvement a été introduit en Italie, a donné raison aux requérants contestant la réglementation nationale et a empêché les autorités compétentes d'accomplir leur tâche. Compte tenu des délais assez longs de l'administration de la justice en Italie, il s'est ensuivi un blocage de la procédure de recouvrement du prélèvement. La Commission relève à cet égard que, selon des constatations de l'AGEA en 2010, « l'état d'incertitude né entre le moment de la mesure de suspension en première instance, demandée par les requérants et émise en urgence par la juridiction saisie [...] et l'éventuel appel définitif en deuxième instance génère une perturbation grave qui porte dangereusement atteinte au régime des quotas laitiers ».

66. La Commission relève également que, dans sa première réponse à la lettre de mise en demeure, l'Avvocatura generale dello Stato (procureur général de l'État) a affirmé qu'en raison de l'incertitude législative, elle n'avait elle-même pas jugé pertinent de se pourvoir contre les mesures de suspension ordonnées par des juridictions et que, dans certains cas, elle ne déposait même pas de moyens de défense au fond, car elle attendait « la consolidation consécutive de dispositions législatives et

63 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, point 79).

64 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, point 81).

65 Voir points 44 à 48 des présentes conclusions.

66 Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Il prelievo supplementare nel settore lattiero caseario*, Rapport spécial n° 2/2012, 13 février 2012.

réglementaires en constante évolution ». Dans sa deuxième réponse à la lettre de mise en demeure, l'Avvocatura generale dello Stato (procureur général de l'État) reconnaît l'absence de clarté et la complexité de cette législation, qui a indubitablement provoqué la multiplication des litiges soumis aux juridictions civiles et administratives, d'où il s'est ensuivi que des conclusions en défense n'étaient pas déposées dans des affaires demandant des mesures suspensives.

Une mauvaise utilisation du régime de compensation

67. La Commission estime également que les autorités italiennes n'ont pas utilisé à bon escient le régime de compensation du prélèvement avec les aides de la politique agricole commune. Elle relève à cet égard que l'article 1^{er} du règlement n° 1034/2008, qui est entré en vigueur le 29 octobre 2008, va jusqu'à obliger les États membres à prélever le montant de toute créance en souffrance d'un bénéficiaire, établie conformément à la législation nationale, sur tout paiement futur à effectuer par l'organisme payeur chargé du recouvrement de la créance auprès du même bénéficiaire⁶⁷. Plus généralement, la Commission note que la Corte dei conti (Cour des comptes) avait constaté⁶⁸ que la compensation était entravée par « une législation confuse et peu claire » et par la dichotomie entre l'organe chargé de la comptabilisation (l'AGEA) et celui chargé du recouvrement (les régions et les provinces autonomes), ce qui rendait la compensation inexécutable en droit italien.

68. Au vu de ces difficultés, un accord a été conclu en 2006 entre le Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières), les régions et les provinces autonomes afin de mettre en œuvre la compensation dans ces cas. Mais cet accord s'est révélé être un échec. Seul un montant de 118 millions d'euros a été récupéré sur les sommes dues au titre du prélèvement pour toutes les campagnes laitières de 1995/1996 à 2008/2009, soit à peine plus d'un neuvième des sommes versées au secteur entre 2010 et 2013.

69. La Commission affirme que l'une des explications à ce manquement réside dans l'introduction tardive et contradictoire de la procédure. Selon les informations qui lui ont été communiquées par les autorités italiennes, de nombreux producteurs ont contesté la compensation devant les tribunaux nationaux et ont obtenu, une fois de plus, des mesures conservatoires qui ont empêché la compensation. Il semblerait que cette contestation soit pour l'essentiel due au fait que la compensation en question était prévue par un accord entre l'État et les régions et non par une loi de l'État. Il a donc été soutenu que cet accord était illégal.

70. Un autre obstacle à l'opération de compensation est venu avec l'adoption de la loi n° 231/2005, dont les dispositions de l'article 3, paragraphe 5, duodecies et terdecies, prévoyaient que les sommes dues par les organismes payeurs de l'Union ne pouvaient être saisies, mises sous séquestre ou faire l'objet de mesures conservatoires. En application de l'article 1246, paragraphe 3, du Codice civile (code civil italien), les sommes qui ne peuvent être saisies ne peuvent faire l'objet d'une compensation. À la suite d'échanges entre l'AGEA et la Commission, l'article 8 ter de la loi n° 33/2009 a été adopté pour apporter une valeur légale au droit à la compensation prévu par l'accord mentionné au point 68 ci-dessus. Mais les dispositions de l'article 3, paragraphe 5, duodecies et terdecies n'ayant pas été conjointement abrogées, la confusion législative demeure dès lors qu'elles sont toujours en vigueur.

67 L'article 1^{er} du règlement n° 1034/2008 modifie le règlement n° 885/2006. Ce règlement a été abrogé par le règlement délégué (UE) n° 907/2014 de la Commission, du 11 mars 2014, complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les garanties et l'utilisation de l'euro (JO 2014, L 255, p. 18).

68 Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Quote latte: la gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nel recupero del prelievo a carico degli allevatori*, Délibération n° 11/2013/G, 5 décembre 2013.

Un traitement préférentiel accordé à ceux qui ne s'acquittent pas du prélèvement

71. L'article 8 bis, paragraphe 2, de la loi n° 33/2009 insère un nouvel article 10 bis dans la loi n° 119/2003 aux fins de l'attribution des augmentations du quota national italien de lait prévues par les règlements (CE) n° 248/2008⁶⁹ et (CE) n° 72/2008⁷⁰. Cet article prévoit une attribution prioritairement aux producteurs qui avaient dépassé leur quota individuel durant la campagne 2007/2008. La Commission ne comprend pas pourquoi il doit en aller ainsi et pourquoi ces quotas n'ont pas fait l'objet d'un retrait des producteurs ayant violé les règles.

La loi n° 33/2009 et le régime de report de paiement de 2009

72. Les effets combinés des paragraphes 2 et 10 de l'article 8 quinquies de la loi n° 33/2009 conduisent à la suspension des procédures de recouvrement en cours (que ce soit par compensation, par inscription au rôle ou par exécution forcée) à l'égard des débiteurs ayant adhéré au régime de report de paiement de 2009 et, en cas de non-adhésion, à l'ouverture d'une nouvelle procédure de recouvrement suivant, non pas celle du décret présidentiel n° 602/1973, comme avant, mais celle (bien plus ancienne) du décret royal n° 639/1910. Les procédures mises en œuvre en vertu de cette loi sont sensiblement plus longues et plus complexes que celles prévues par la loi plus récente et ce n'est plus la région ou la province autonome agissant par l'intermédiaire de la société Equitalia qui est l'autorité qui en est chargée, mais l'AGEA.

73. En tout état de cause, il semble que toutes les procédures de recouvrement aient été suspendues avec l'entrée en vigueur de la loi n° 33/2009, que les débiteurs aient adhéré ou non au régime de report de paiement de 2009. En réponse à une demande d'information de la Commission de novembre 2011, l'AGEA a fait savoir que, s'agissant des producteurs *n'ayant pas adhéré* à ce régime de report de paiement, elle avait demandé à la société Equitalia de reprendre les procédures de recouvrement, mais que celle-ci lui a répondu que c'était impossible en raison du libellé même de l'article 8 quinquies, paragraphe 10, de cette loi et que seule l'AGEA avait compétence pour ce faire. Puisqu'il en était ainsi, un décret du ministre de l'Économie et des Finances s'imposait pour conférer les pouvoirs nécessaires à l'AGEA. Nonobstant des demandes réitérées de la Commission à cet effet, ce décret n'a été adopté que le 12 novembre 2012, soit presque trois ans après l'entrée en vigueur de la loi n° 33/2009. Les autorités italiennes ont elles-mêmes reconnu que cette loi a conduit à « une impasse substantielle en matière de recouvrement ».

Manquement des autorités nationales compétentes à gérer correctement et à recouvrer les montants dus

74. La Commission forme le grief selon lequel, à la suite des informations communiquées par les autorités italiennes dans le cadre de la procédure EU Pilot⁷¹ ayant précédé l'envoi de la lettre de mise en demeure en juin 2013, il est devenu évident que l'AGEA, chargée notamment du suivi des montants dus au titre du régime du prélèvement, avait surestimé le montant des litiges pendants devant les juges nationaux. Dans le cas de livraisons aux laiteries, celles-ci devaient effectuer une retenue sur le prix et inscrire les montants ainsi retenus dans une « communication collective » indiquant le prélèvement dû par chaque producteur. Il s'avère que l'AGEA a suspendu systématiquement le recouvrement de *tous*

69 Règlement du Conseil du 17 mars 2008 modifiant le règlement n° 1234/2007 en ce qui concerne les quotas nationaux de lait (JO 2008, L 76, p. 6).

70 Règlement du Conseil du 19 janvier 2009 modifiant les règlements (CE) n° 247/2006, (CE) n° 320/2006, (CE) n° 1405/2006, (CE) n° 1234/2007, (CE) n° 3/2008 et (CE) n° 479/2008 et abrogeant les règlements (CEE) n° 1883/78, (CEE) n° 1254/89, (CEE) n° 2247/89, (CEE) n° 2055/93, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 2596/97, (CE) n° 1182/2005 et (CE) n° 315/2007 en vue d'adapter la politique agricole commune (JO 2009, L 30, p. 1).

71 Pour de plus amples renseignements sur cette procédure, voir mes conclusions dans l'affaire Suède/Commission (C-562/14 P, EU:C:2016:885, point 9).

les montants figurant dans la communication collective, même si *un seul* producteur avait formé un recours et bénéficiait d'une mesure de suspension de paiement. Cette pratique a eu pour conséquence le non-recouvrement de montants considérables. Ce n'est que par la première réponse à l'avis motivé du 13 octobre 2014 que la Commission a été informée qu'il avait été mis fin à cette pratique.

La « loi de stabilité » de 2013

75. Moins d'un mois et demi après l'approbation des décrets d'application du ministère de l'Économie et des Finances, nécessaires pour réactiver les procédures de recouvrement conformément au décret royal n° 639/1910⁷², la réglementation relative au recouvrement du prélèvement a été complètement réformée par la loi de stabilité de 2013. Cette loi a abrogé l'article 8 quinquies, paragraphe 10, de la loi n° 33/2009 pour le remplacer par de nouveaux paragraphes 10, 10 bis et 10 ter. Conformément à ces nouvelles dispositions, l'AGEA conserve la responsabilité ultime du recouvrement, mais doit confier la gestion du système à la société Equitalia en lui fournissant les données sur les procédures de recouvrement forcé concernant le prélèvement sur le lait, qui sont utilisées pour établir les avis de paiement. Sur la base d'une convention ad hoc avec l'AGEA, la société Equitalia doit procéder à l'impression des avis de paiement qui sont ensuite signifiés aux débiteurs par la Guardia di Finanza (Garde des finances). L'accord entre l'AGEA et la société Equitalia n'a été signé que le 11 novembre 2013.

76. S'agissant de l'efficacité de cette loi, un rapport de la Corte dei conti (Cour des comptes) d'octobre 2014⁷³ constate que « deux ans après la énième [sic] nouvelle loi sur les recouvrements, ceux-ci n'ont toujours pas commencé ». Ce même rapport vient confirmer que « le recouvrement forcé du prélèvement n'a pas progressé depuis l'introduction de la loi n° 33/2009 ». La Commission déclare que, si la loi n° 33/2009 devait être modifiée, il lui est difficile de comprendre pourquoi la société Equitalia ne s'est pas vu confier le recouvrement des créances, comme cela avait été le cas sous l'empire de la loi n° 119/2003, conformément aux procédures prévues par le décret présidentiel n° 602/1973, et qu'en l'occurrence cette mission ait été confiée à l'AGEA « avec le soutien » de la société Equitalia et de la Guardia di Finanza⁷⁴. Les procédures de recouvrement se sont donc nécessairement retrouvées bloquées dans l'attente de la signature d'une convention entre les parties concernées. Dans son avis motivé de juillet 2014 (soit plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi de stabilité de 2013), la Commission a demandé à se faire préciser les sommes qu'il a été possible de récupérer grâce aux nouvelles procédures. Aucune réponse n'a été apportée : les première et deuxième réponses à l'avis motivé ne font état que de procédures de recouvrement prêtes à être mises en œuvre, mais pas encore engagées.

La violation des principes d'équivalence et d'effectivité

77. Lues à la lumière des données sur le recouvrement du prélèvement rapportées aux points 44 à 48 ci-dessus, ces griefs suffisent-ils à constater que le recours de la Commission est bien fondé ?

78. À mon avis, la réponse doit être affirmative. Je ferai cependant les observations suivantes.

79. Premièrement, comme je l'ai indiqué au point 59 ci-dessus, le grief de la Commission repose en substance sur le fait que la République italienne a largement manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de la réglementation sur le prélèvement. À cet égard, la Commission invoque plus particulièrement les principes d'équivalence et d'effectivité.

72 Voir point 73 des présentes conclusions.

73 Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Valutazioni finali sulla gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori per eccesso di produzione in tema di quote latte*, Rapport n° 12/2014 G, 23 octobre 2014.

74 Article 8 quinquies, paragraphe 10, de la loi n° 33/2009, tel que modifié par la loi de stabilité de 2013.

80. Il est notoire que le premier de ces principes demande que les modalités procédurales nationales destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ne soient pas moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne⁷⁵. Mais les moyens soulevés par la Commission à cet égard se bornent à constater, d'une part, la médiocrité du taux de recouvrement du prélèvement par les autorités italiennes et, d'autre part, l'introduction de ce qu'elle dénomme des « procédures spéciales » à cet effet. En l'absence de toute indication pertinente détaillant suffisamment les procédures nationales correspondantes, cet argument ne me paraît pas pouvoir prospérer.

81. S'agissant du principe d'effectivité, celui-ci est généralement défini comme le fait que les règles nationales ne doivent pas rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union⁷⁶. Là encore, je ne tire de ce principe aucun éclaircissement utile.

82. Il me semble plutôt que l'invocation de ces deux principes vise à détourner l'attention de la question sous-jacente qui se pose en l'espèce, qui est de savoir si la République italienne a manqué à ses obligations en droit de l'Union relatives au paiement et au recouvrement du prélèvement.

83. Deuxièmement, s'agissant des griefs de la Commission sur la compensation⁷⁷, dans la mesure où ces observations se fondent sur le règlement n° 1034/2008, il convient de relever que ce texte est entré en vigueur le 29 octobre 2008 et ne saurait être applicable à des situations antérieures à cette date. Il convient également d'être précis quant à son champ d'application. L'obligation qu'il prévoit est de procéder à la compensation de « toute dette encore exigible d'un bénéficiaire » avec « tout paiement futur par l'organisme payeur chargé du recouvrement en faveur du bénéficiaire ». Elle ne peut s'appliquer que si le débiteur en cause a une dette envers l'organisme payeur en question⁷⁸. Par extension, elle n'est pas applicable lorsque l'organisme payeur n'est pas l'entité créancière, comme il semble avoir été de fait le cas en l'espèce, du moins depuis l'adoption de la loi n° 119/2003⁷⁹.

84. Ceci étant dit, le considérant 3 du règlement n° 1034/2008 mérite d'être relevé, en ce qu'il expose que la compensation obligatoire est « un moyen efficace et rentable » pour les États membres de récupérer les sommes dues. Dans la mesure où la Commission affirme que, si les autorités italiennes avaient structuré les rapports entre créanciers et débiteurs de telle sorte que la compensation aurait pu légalement être mise en œuvre, lesdites autorités seraient en meilleure posture pour recouvrer les montants considérables encore dus ou, subsidiairement, que le même résultat aurait pu être obtenu si la République italienne avait adopté une législation au niveau national permettant de mettre en œuvre la compensation, même en l'absence de rapports directs entre le débiteur et le créancier, de manière rapide et efficace, je ne m'oppose pas à la thèse qu'elle soutient.

85. Troisièmement, s'agissant de l'affirmation selon laquelle c'est à tort que l'AGEA a suspendu les procédures de recouvrement alors qu'elle n'était pas tenue de le faire⁸⁰, la question d'un éventuel manquement doit être appréciée sur la base de la situation dans laquelle l'État membre se trouvait à la fin de la période fixée par l'avis motivé⁸¹. Rien dans les dires de la Commission ne permet de penser que cet état de choses ait perduré après cette date. Il s'ensuit que ce grief ne peut être retenu pour apprécier la situation de la République italienne relative au manquement allégué à la réglementation en cause.

75 Voir, parmi tant d'autres, arrêt du 7 juin 2007, *van der Weerd* e.a. (C-222/05 à C-225/05, EU:C:2007:318, point 28 et jurisprudence citée).

76 Voir arrêt du 7 juin 2007, *van der Weerd* e.a. (C-222/05 à C-225/05, EU:C:2007:318).

77 Voir points 67 à 70 des présentes conclusions.

78 En d'autres termes, il doit y avoir réciprocité des créances.

79 Voir point 29 des présentes conclusions.

80 Voir point 74 des présentes conclusions.

81 Voir point 42 des présentes conclusions.

86. Aucune des observations faites aux points 79 à 85 ci-dessus ne me paraît cependant de nature à infirmer sur le fond la requête de la Commission.

87. Prenant un peu de recul, la Cour a jugé que la procédure en manquement a un caractère objectif et, « en conséquence, le manquement aux obligations qui incombent aux États membres [...] est considéré comme existant, quelles que soient l'ampleur ou la fréquence des situations incriminées »⁸². Il convient également de remarquer que la Cour a jugé que les délais prévus par la réglementation sur le prélèvement sont impératifs⁸³ et que, s'agissant de son recouvrement, les États membres sont tenus de respecter l'obligation de diligence générale inscrite dans ce qui est devenu l'article 4, paragraphe 3, TUE⁸⁴.

88. J'ai déjà indiqué que, quelle que soit la base retenue pour déterminer les montants dus, il est évident qu'à la date limite fixée par l'avis motivé, les autorités italiennes n'avaient pas récupéré des montants considérables au titre du prélèvement dû⁸⁵. J'ai également indiqué que les deux arguments principaux soulevés par le gouvernement italien pour sa défense devaient être rejetés⁸⁶.

89. Demeure cependant la question de savoir si l'un des moyens de défense particuliers soulevés par cet État membre peut suffire pour conduire au rejet du recours, en tout ou partie. Ce sont ces moyens que je vais examiner maintenant.

Les moyens de défense particuliers soulevés par la République italienne

90. Pour sa défense, le gouvernement italien fait principalement valoir quatre moyens. En premier lieu, il affirme que la Commission n'a pas établi un manquement à ce qu'il dénomme l'obligation « de moyens » qui lui incombait. Il soutient que le critère n'est pas de savoir si les autorités italiennes ont récupéré l'intégralité du prélèvement, mais plutôt qu'il convient de vérifier avec quelle diligence l'État membre a poursuivi cet objectif.

91. En deuxième lieu, il affirme (de manière peut-être un peu surprenante) qu'il est impossible de mettre en œuvre le principe appliqué en matière de recouvrement des aides d'État illégales, selon lequel l'État membre peut fournir une preuve libératoire, l'exonérant de sa responsabilité, s'il peut démontrer que le recouvrement est à la fois objectivement et totalement impossible.

92. De là, il s'ensuit, selon le gouvernement italien, que ses procédures de recouvrement se sont toujours adaptées aux modifications continuelles de la législation européenne de référence, décrite comme étant « complexe et changeante ». Les procédures devant les juges nationaux ont suivi le même cours et le travail normatif et administratif des autorités italiennes a conduit au fil du temps, et jusqu'à ce jour, à résoudre ces difficultés. À ce jour, le montant non encore récupéré au titre du régime de prélèvement ne s'élève qu'à 21,85 % du total des prélèvements imputés aux campagnes en question. Par conséquent, la République italienne ne peut se voir imputer aucune négligence grave dans l'exécution des obligations imposées par le droit de l'Union et dont la Commission lui fait grief dans sa requête.

93. Plus précisément, le gouvernement italien consacre une bonne partie de son mémoire en défense à décrire les évolutions (assurément complexes) de la réglementation de l'Union et celle nationale relatives au prélèvement. À cet égard, il affirme qu'à deux reprises, la Cour a confirmé la conformité de la réglementation nationale avec les exigences de celle de l'Union alors en vigueur, à savoir l'arrêt

82 Arrêt du 30 janvier 2003, Commission/Danemark (C-226/01, EU:C:2003:60, point 32).

83 Arrêt du 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù e.a. (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, point 68).

84 Arrêt du 13 novembre 2001, France/Commission (C-277/98, EU:C:2001:603, point 40).

85 Voir point 48 des présentes conclusions.

86 Voir points 54 et 57 des présentes conclusions.

Gerekens et Procola⁸⁷ et l'arrêt *Cooperativa Lattepiù e.a.*⁸⁸, tous deux rendus en 2004. Il attire également l'attention sur ce qu'il considère être une amélioration sensible des procédures de recouvrement à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 119/2003 et de la dévolution aux régions de la responsabilité en la matière. Il ne peut en être dit autant des procédures de compensation, car les producteurs étaient incités à les contester devant les tribunaux. Le gouvernement italien impute cela au fait que, selon ses termes, « la clarté normative [du droit de l'Union applicable] faisait défaut », car l'obligation de procéder à une compensation n'a été introduite dans cette réglementation qu'avec le règlement n° 1034/2008. La loi n° 33/2009 a permis la réalisation d'autres progrès dans l'accélération du processus de recouvrement et la gestion du contentieux, que le gouvernement italien reconnaît avoir constitué un « obstacle majeur », notamment par l'introduction du régime de report de paiement pour lequel l'adhésion supposait l'abandon de toutes procédures juridictionnelles. La Commission elle-même constate bien ces succès dans son avis motivé, indiquant à cet égard qu'il s'agit d'« une véritable révolution jurisprudentielle en faveur de l'administration en ce qui concerne la phase conservatoire ».

94. En troisième lieu, le gouvernement italien attire l'attention sur le grand nombre de cas où la procédure de recouvrement a fait l'objet de recours et où les juges ont ordonné la suspension provisoire de l'obligation de paiement du prélèvement jusqu'à ce qu'il soit statué définitivement au fond. À son avis, il ne peut lui être fait grief de montants impayés dans de telles circonstances.

95. En quatrième lieu, le gouvernement italien soutient que la décision 2003/530 n'aurait pas pu être adoptée si la République italienne avait manqué à ses obligations en droit de l'Union relatives au recouvrement du prélèvement. Il n'est pas loisible à une institution d'approuver une mesure d'aide si l'État membre manque à ses obligations.

96. Je vais examiner ces moyens successivement.

97. Premièrement, sur les arguments du gouvernement italien au sujet de l'obligation « de moyens », il est vrai que l'arrêt *France/Commission*⁸⁹ a constaté que, s'agissant du recouvrement du prélèvement, l'article 19 du règlement n° 1546/88 instaure une obligation de moyens et non une obligation de résultat⁹⁰. Cet arrêt se basait évidemment sur le cadre légal en vigueur avant la réforme introduite par le règlement n° 1788/2003, qui impose de nouvelles obligations aux États membres relatives au paiement du prélèvement. Toutefois, même s'il devait être soutenu (probablement à juste titre) que le contenu des obligations en matière de recouvrement demeure inchangé à la suite de ces réformes⁹¹, j'observerais qu'en tout état de cause, même une obligation de moyens reste importante. Si les montants des prélèvements non récupérés étaient incontestablement faibles, la défense du gouvernement italien pourrait mériter quelque considération sérieuse. Mais, comme j'ai indiqué précédemment que les montants non recouverts sont considérables⁹², je ne vois pas pourquoi cette défense pourrait prospérer.

98. Deuxièmement, sur l'argument du gouvernement italien relatif (en substance) aux changements incessants de la structure du cadre législatif de l'Union et des difficultés administratives et légales d'adaptation, je commencerai par observer qu'aucun des deux arrêts qu'il invoque ne me paraît pouvoir venir étayer sa thèse. L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Gerekens et Procola* avait à connaître d'une question préjudicielle déférée par la Cour de cassation du Luxembourg concernant la

87 Arrêt du 15 juillet 2004, *Gerekens et Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178).

89 Arrêt du 13 novembre 2001, *France/Commission* (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 Arrêt du 13 novembre 2001, *France/Commission* (C-277/98, EU:C:2001:603, point 36).

91 Par souci d'exhaustivité, j'ajouterai même que je ne vois pas en quoi l'obligation faite aux États membres par le règlement n° 1788/2003 de verser 99 % du montant du prélèvement au FEOGA (voir point 12 ci-dessus) serait synonyme d'une obligation qui leur incomberait de le récupérer auprès des producteurs.

92 Voir point 48 des présentes conclusions.

réglementation de cet État membre relative au prélèvement. La Cour a dit pour droit que rien ne s'opposait à ce qu'un État membre adopte, à la place d'une première réglementation qu'elle a jugée discriminatoire, une nouvelle réglementation s'appliquant rétroactivement aux dépassements des quotas de production, mais sous le régime de la réglementation nationale remplacée⁹³. Rien dans cet arrêt ne vient vraiment appuyer l'argumentation du gouvernement italien. S'il est vrai que l'arrêt *Cooperativa Lattepiù e.a.*⁹⁴ constate que la réglementation italienne en vigueur à l'époque n'était pas contraire à la réglementation communautaire alors applicable, il s'est prononcé ainsi sur la base du fait que devait être confirmée la législation d'un État membre procédant à la rectification des quantités de référence individuelles erronées aux fins d'assurer l'exécution correcte du régime communautaire du prélèvement. Cette législation était donc proportionnée⁹⁵. La Cour n'a fait aucune constatation allant dans le sens soutenu par le gouvernement italien.

99. Plus généralement, il est vrai que, comme la genèse de la réglementation de l'Union sur le prélèvement, exposée ci-dessus, permet de le constater clairement, l'histoire de celle-ci est loin d'avoir été un long fleuve tranquille. Il n'en demeure pas moins que, comme la Cour l'a toujours jugé, un État membre ne peut exciper de dispositions, de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations résultant du droit de l'Union⁹⁶. Le fait que le prélèvement semble avoir fait naître des problèmes de gestion au niveau de l'Union ne permet pas d'accorder une carte blanche aux États membres pour en réduire l'effectivité au niveau national.

100. Troisièmement, demeure cependant la question de savoir si ce raisonnement peut être poussé au point de rendre les États membres responsables des décisions de leurs juridictions nationales. Il me semble que dans bien des cas ils ne le sont pas. Après tout, ces juridictions sont indépendantes du pouvoir exécutif. Les États membres ne peuvent interdire à leurs citoyens de mettre en œuvre une voie de droit qui leur est ouverte. Il a été fait remarquer que, dans un tel contexte, il convient de faire preuve d'une grande circonspection lors de recours en manquement dirigés contre un État membre⁹⁷.

101. Il n'en demeure pas moins que la Cour a admis que cette affirmation de portée générale pouvait connaître des exceptions. Déjà en 1970, elle a jugé que le manquement d'un État membre peut, en principe, être constaté « quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante »⁹⁸. Elle a fait application de cette jurisprudence dans l'arrêt *Commission/Italie*, constatant que cet État membre avait manqué aux obligations qui lui incombait en raison de toute une série de décisions de juridictions italiennes ayant pour effet que l'exercice du droit communautaire (à l'époque) au remboursement de taxes perçues en violation de la réglementation en vigueur devenait pratiquement impossible ou, du moins, excessivement difficile. La Cour a constaté que, dans ce contexte, des décisions de justice isolées ou fortement minoritaires ne sauraient être prises en compte et que la législation nationale doit être suffisamment claire pour assurer une application compatible avec le droit communautaire. Le dispositif de cet arrêt est particulièrement parlant. Il n'y est pas dit que la République italienne a manqué à ses obligations en raison des décisions rendues par ses juridictions

93 Arrêt du 15 juillet 2004, *Gerekens et Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, point 38).

94 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178).

95 Arrêt du 25 mars 2004, *Cooperativa Lattepiù e.a.* (C-231/00, C-303/00 et C-451/00, EU:C:2004:178, points 80, 84 et 85).

96 Voir, notamment, arrêt du 7 septembre 2016, *Commission/Grèce* (C-584/14, EU:C:2016:636, point 53). En matière de transposition de directives en droit national, voir également arrêt du 7 mai 2002, *Commission/Pays-Bas* (C-364/00, EU:C:2002:282, points 7 à 10), rejetant la thèse soutenue par le gouvernement des Pays-Bas sur les difficultés, sans aucun doute considérables, à mettre en œuvre une mesure particulière. Il mérite également d'être relevé que, lorsqu'il lui a été demandé en audience d'indiquer les taux de recouvrement relatif des autres États membres, la Commission a indiqué que, pour les campagnes 2003/2004 à 2006/2007, le montant du prélèvement non récupéré par les Pays-Bas s'élevait à zéro. Dès lors, la récupération de la totalité du prélèvement devient un objectif qui peut être atteint. Sur le rôle des juridictions nationales elles-mêmes dans le contexte de l'article 267 TFUE, voir également conclusions que l'avocat général Tizzano a présentées dans l'affaire *Lyckeskog* (C-99/00, EU:C:2002:108, points 60 et suivants).

97 À cet égard, voir Timmermans, C.W.A., « Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors », dans de Zwaan, J. W., Jans, J. H., et Nelissen, F. A. (éd.), *The European Union : An Ongoing Process of Integration*, T.M.C. Asser Press, La Haye, 2004, p. 155-164.

98 Arrêt du 5 mai 1970, *Commission/Belgique* (77/69, EU:C:1970:34, point 15).

nationales, mais qu'il y a eu manquement parce qu'elle n'avait pas modifié la disposition législative nationale en cause, qui avait été interprétée et appliquée par l'administration et une part significative des juridictions d'une manière telle que l'exercice du droit au remboursement de taxes en question était rendu excessivement difficile pour le contribuable⁹⁹.

102. À mon avis, des principes similaires sont applicables en l'espèce. Ce ne sont pas les décisions de juges nationaux, ni même les conséquences de celles-ci, qui doivent venir fonder une constatation en manquement d'un État membre. Au contraire, la question qui se pose est la suivante : tout d'abord y a-t-il eu manquement de l'État membre à adopter une réglementation transposant le droit de l'Union qui soit suffisamment claire ou à prendre les mesures nécessaires pour modifier sa loi nationale à la lumière de décisions contraires rendues par ses tribunaux ? Si l'action de la République italienne dans l'adoption et l'application de la réglementation relative au prélèvement doit être mesurée à cette aune, il me semble qu'il peut clairement être affirmé qu'elle a échoué.

103. Quatrièmement, sur le fait que, par sa décision 2003/530, le Conseil a approuvé des mesures d'aides, il me semble qu'il faut partir de la prémisse qu'une institution de l'Union ne saurait approuver en toute connaissance de cause des mesures par lesquelles un État membre manque à ses obligations en droit de l'Union. Mais l'argument du gouvernement italien me semble se fonder sur le fait que ce seraient les institutions de l'Union, autres que la Cour, qui sont (et, en l'espèce, étaient) les juges de la légalité des actes de cet État membre. Il ne saurait en être ainsi. Ce rôle est dévolu à la seule Cour de justice. Sur ce point, je rejette donc l'argument soulevé par le gouvernement italien.

104. Il s'ensuit qu'à mon avis, aucun des moyens de défense particuliers soulevés par le gouvernement italien ne peut prospérer.

Sur les dépens

105. En application de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Dès lors que je suis d'avis que la Cour devrait accueillir les conclusions de la Commission, la République italienne doit être condamnée aux dépens.

Conclusion

106. À la lumière de ces observations, je suis d'avis que la Cour devrait :

1) constater que, en omettant de veiller :

- à ce que le prélèvement supplémentaire dû sur la production réalisée en Italie en sus du quota national, à partir de la première campagne d'imposition effective du prélèvement supplémentaire en Italie (1995/1996) et jusqu'à la dernière campagne où une production excédentaire a été constatée en Italie (2008/2009), soit effectivement imputé aux producteurs qui ont contribué à chaque dépassement de production,
- à ce que le prélèvement soit payé en temps utile, après notification du montant dû, par les acheteurs ou les producteurs, en cas de ventes directes,

⁹⁹ Arrêt du 9 décembre 2003, Commission/Italie (C-129/00, EU:C:2003:656, points 32, 33 et 41 et dispositif). Cette thèse est réitérée de manière plus succincte dans l'avis 1/09 (Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets), du 8 mars 2011 (EU:C:2011:123 ; point 87).

— ou, en cas de non-paiement dans les délais prévus, à ce que le prélèvement soit inscrit au rôle et éventuellement recouvré par voie d'exécution forcée auprès desdits acheteurs ou producteurs,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions pertinentes du droit de l'Union applicables aux campagnes concernées, et notamment , premièrement, des articles 1^{er} et 2 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, deuxièmement, de l'article 4 du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers, troisièmement, des articles 79, 80 et 83 du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur, ainsi que, pour ce qui est des dispositions d'exécution de la Commission, quatrièmement, de l'article 7 du règlement (CE) 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, cinquièmement, de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 1392/2001 de la Commission, du 9 juillet 2001, portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, et, sixièmement, des articles 15 et 17 du règlement (CE) n° 595/2004 de la Commission, du 30 mars 2004, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers ; et

2) condamner la République italienne aux dépens.