

ARRÊT DE LA COUR

21 octobre 2003 *

Dans les affaires jointes C-261/01 et C-262/01,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Hof van Beroep te Antwerpen (Belgique) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

Belgische Staat

et

Eugene van Calster,

Felix Cleeren (C-261/01)

et entre

Belgische Staat

et

Openbaar Slachthuis NV (C-262/01),

* Langue de procédure: le néerlandais.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du droit communautaire, notamment des articles 93 du traité CE (devenu article 88 CE) et 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE) ainsi que de la décision de la Commission, du 9 août 1996, relative à la mesure d'aide n° N 366/96,

LA COUR,

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans (rapporteur), C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues et A. Rosas, présidents de chambre, MM. D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissechot et R. Schintgen, M^{mes} F. Macken et N. Colneric, et M. S. von Bahr, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

- pour le Belgische Staat, par M^{me} A. Snoecx, en qualité d'agent, assistée de M^{es} B. van de Walle de Ghelcke, A. Vastersavendts et J. Wouters, avocats,
- pour MM. Van Calster et Cleeren ainsi que pour Openbaar Slachthuis NV, par M^{es} J. Arnauts-Smeets et J. Keustermans, avocats,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} H. G. Sevenster, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. H. M. H. Speyart et D. Triantafyllou, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du Belgische Staat, représenté par M^{cs} B. van de Walle de Ghelcke et J. Wouters, de MM. Van Calster et Cleeren, représentés par M^e J. Keustermans, d'Openbaar Slachthuis NV, représentée par M^e J. Arnauts-Smeets, et de la Commission, représentée par M. H. van Vliet, en qualité d'agent, à l'audience du 10 décembre 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 avril 2003,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnances du 28 juin 2001, parvenues à la Cour le 5 juillet suivant, le Hof van Beroep te Antwerpen a posé, en vertu de l'article 234 CE, plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation du droit communautaire, notamment des articles 93 du traité CE (devenu article 88 CE) et 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE) ainsi que de la décision de la Commission, du 9 août 1996, relative à la mesure d'aide n^o N 366/96 (ci-après la «décision de 1996»).

- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de litiges opposant le Belgische Staat à MM. Van Calster et Cleeren, marchands de bétail, d'une part, et à Openbaar Slachthuis NV (ci-après «Openbaar Slachthuis»), un abattoir, d'autre part. MM. Van Calster et Cleeren ainsi qu'Openbaar Slachthuis demandent au Belgische Staat le remboursement de cotisations qu'ils ont payées au Fonds de la santé et de la production des animaux (ci-après le «Fonds de 1987»), au motif qu'elles auraient été perçues en violation du droit communautaire.

Le cadre juridique

La législation nationale

- 3 La loi, du 24 mars 1987, relative à la santé des animaux (*Moniteur belge* du 17 avril 1987, p. 5788, ci-après la «loi de 1987»), institue un régime de financement des prestations relatives à la lutte contre les maladies des animaux ainsi qu'à l'amélioration de l'hygiène, de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux (ci-après le «régime de 1987»). Conformément à son article 2, elle a pour objectif «de lutter contre les maladies des animaux dans le but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux».
- 4 L'article 32, paragraphe 2, de la loi de 1987 dispose:

«[Le Fonds de 1987] est institué au ministère de l'Agriculture [...]. Ce Fonds a pour but d'intervenir dans le financement des indemnités, des subventions et

autres prestations en ce qui concerne la lutte contre les maladies des animaux et l'amélioration de l'hygiène, de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux. Le Fonds est alimenté par:

- 1° Les cotisations obligatoires à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux; [...]

[...]

Si la cotisation obligatoire est perçue à charge de personnes qui transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou produits animaux, elle est répercutée lors de chaque transaction jusqu'au stade du producteur.»

- 5 La loi de 1987 habilite le Roi à déterminer par arrêté le montant de ces cotisations obligatoires ainsi que les modalités de leur perception. Par l'arrêté royal, du 11 décembre 1987, relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux (*Moniteur belge* du 23 décembre 1987, p. 19317, ci-après l'«arrêté de 1987»), une cotisation de 105 BEF par bovin, veau ou porc abattu ou exporté vivant a été mise à charge des abattoirs et des exportateurs, à partir du 1^{er} janvier 1988. La loi et l'arrêté de 1987 ont été modifiés à plusieurs reprises par la suite. Aucun de ces textes n'a été notifié à la Commission en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité.
- 6 En vertu de la loi, du 23 mars 1998, relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (*Moniteur belge*

du 30 avril 1998, p. 13469, ci-après la «loi de 1998»), le régime et le Fonds de 1987 ont été supprimés rétroactivement et remplacés par un nouveau régime (ci-après le «régime de 1998»), comprenant un nouveau système de cotisations obligatoires applicable rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 1988, ainsi que par un nouveau fonds, le Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (ci-après le «Fonds de 1998»). Le régime de 1998 diffère essentiellement de celui de 1987 en ce qu'il ne prévoit pas de cotisation pour les animaux importés et que les cotisations pour les animaux exportés ne sont plus dues à partir du 1^{er} janvier 1997.

- 7 L'article 5 de la loi de 1998 prévoit que le Fonds de 1998 est alimenté, notamment, par les cotisations imposées par le Roi à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits animaux.
- 8 L'article 14 de la loi de 1998 met des cotisations à charge des abattoirs et des exportateurs. Les montants de ces cotisations varient en fonction de la période pour laquelle elles sont dues. Aux termes dudit article:

«Les cotisations obligatoires suivantes au Fonds sont mises à charge des abattoirs et des exportateurs:

[...].

Ces cotisations obligatoires sont répercutées vers le producteur.

Ces cotisations obligatoires ne sont dues que pour les animaux nationaux. Elles ne sont pas dues pour les animaux importés. Elles ne sont plus dues pour les animaux exportés à partir du 1^{er} janvier 1997.

En ce qui concerne les animaux importés, les cotisations obligatoires qui, à partir du 1^{er} janvier 1988, ont été payées en application de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux, modifié par les arrêtés royaux des 8 avril 1989, 23 novembre 1990, 19 avril 1993, 15 mai 1995, 25 février 1996 et 13 mars 1997, sont remboursées aux créanciers qui apportent la preuve que les cotisations obligatoires payées par eux concernaient des animaux importés, que ces cotisations obligatoires n'ont pas été répercutées par eux vers le producteur ou que leur répercussion a été annulée et qu'ils ont payé toutes les cotisations obligatoires pour les animaux nationaux, en ce compris les animaux d'abattage exportés et les animaux d'élevage et de rente exportés.»

- 9 Les articles 15 et 16 de la loi de 1998 imposent des cotisations aux responsables des exploitations où sont détenus des porcs ainsi qu'aux établissements laitiers et aux titulaires de licences de vente de produits laitiers.
- 10 L'article 17, second alinéa, de la loi de 1998 prévoit une compensation de plein droit entre les créances relatives aux cotisations versées en application du régime de 1987 et les cotisations dues au titre du régime de 1998.

Procédure devant la Commission

- 11 Conformément à la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, la Commission a, par la décision 91/538/CEE, du 7 mai 1991, relative au Fonds de

la santé et de la production des animaux en Belgique (JO L 294, p. 43, ci-après la «décision de 1991»), constaté que le régime de 1987 était incompatible avec le marché commun au sens de l'article 92 du traité CE (devenu, après modification, article 87 CE) et, par conséquent, ne pouvait plus être mis en œuvre, dans la mesure où les cotisations obligatoires frappaient également, au stade de l'abattage, des animaux et des produits en provenance d'autres États membres.

- 12 Par lettres des 7 décembre 1995 et 20 mai 1996, le royaume de Belgique a notifié, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité, un projet de mesures législatives visant à l'abrogation du régime de 1987 et à son remplacement par un nouveau régime.
- 13 Ce projet prévoyait notamment une résolution du problème de l'imposition des animaux importés qui avait amené la Commission, dans sa décision de 1991, à déclarer le régime de 1987 incompatible avec le marché commun.
- 14 Le projet de ce qui allait devenir la loi de 1998 a été déclaré compatible avec le marché commun par la décision de 1996.

Les litiges au principal

- 15 MM. Van Calster et Cleeren achètent et vendent des pièces de bétail, dont une partie est exportée. Ils ont payé des cotisations au Fonds de 1987 sur le fondement de la loi et de l'arrêté de 1987. Openbaar Slachthuis achète, abat et vend du bétail et commercialise de la viande. Il a également payé des cotisations

au Fonds de 1987. Dans les litiges au principal, MM. Van Calster et Cleeren ainsi qu'Openbaar Slachthuis demandent le remboursement d'une partie de ces cotisations au motif qu'elle aurait été perçue en violation du droit communautaire.

- 16 Ces cotisations ont été exigées tant sur les animaux et produits animaux nationaux que sur les animaux et produits animaux importés.
- 17 Étant donné que l'article 14, dernière phrase, de la loi de 1998 prévoit un régime de restitution pour les cotisations perçues au titre des animaux et produits animaux importés, les litiges au principal se limitent à celles perçues au titre d'animaux ou de produits animaux nationaux.
- 18 Les décisions rendues par les juridictions nationales saisies en première instance ont fait droit aux recours de MM. Van Calster et Cleeren ainsi que d'Openbaar Slachthuis. Le Belgische Staat a toutefois interjeté appel contre ces décisions devant la juridiction de renvoi.
- 19 À l'encontre de MM. Van Calster et Cleeren ainsi que d'Openbaar Slachthuis, le Belgische Staat a invoqué l'article 17, second alinéa, de la loi de 1998. Il a indiqué que, en vertu de cette disposition, une compensation est opérée entre les créances relatives à la restitution des cotisations versées en application du régime de 1987 et les cotisations dues rétroactivement au titre du régime de 1998.
- 20 Or, MM. Van Calster et Cleeren ainsi qu'Openbaar Slachthuis ont soutenu que la loi de 1998 ne peut pas constituer le fondement d'une imposition rétroactive. À cet effet, ils ont invoqué, entre autres, l'argument selon lequel le droit communautaire s'opposerait à une telle rétroactivité.

- 21 À cet égard, la juridiction de renvoi relève que la Commission n'a considéré ni dans sa décision de 1991 ni lors de l'examen du régime de 1998 que les cotisations perçues au titre des animaux exportés vivants jusqu'au 1^{er} janvier 1997 étaient contraires au traité. En outre, elle mentionne que la Commission a déclaré dans sa décision de 1996 qu'elle ne formulait pas d'objection à l'encontre des mesures contenues dans le projet de ce qui allait devenir la loi de 1998. Selon cette juridiction, la décision de 1996 implique que la réglementation imposant une cotisation sur l'exportation d'animaux jusqu'au 1^{er} janvier 1997 n'était pas contraire au droit communautaire.
- 22 En ce qui concerne les cotisations au titre des exportations, la juridiction de renvoi rappelle que, conformément à une jurisprudence constante, de telles cotisations ne peuvent pas tomber sous le coup de l'interdiction des taxes d'effet équivalent lorsqu'elles sont appliquées à raison du même montant à des produits identiques destinés au marché national (voir arrêt du 10 mars 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association e.a.*, 36/80 et 71/80, Rec. p. 735). Dans les litiges au principal, les cotisations frappent, selon elle, les animaux d'une manière systématique et selon les mêmes critères, que ces animaux soient destinés à l'exportation ou à l'abattage. En outre, la juridiction de renvoi considère que les cotisations à l'exportation en cause au principal n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 95 du traité CE (devenu, après modification, article 90 CE), étant donné que celui-ci interdirait seulement une discrimination fiscale au détriment des produits importés.
- 23 Par ailleurs, la juridiction de renvoi estime que le traité ne s'oppose pas à ce que le *Belgische Staat*, bien qu'il doive rembourser intégralement les sommes indûment perçues, prévoie de nouvelles mesures d'aide, susceptibles d'être mises à exécution après notification à la Commission et approbation par celle-ci. Toutefois, selon cette juridiction, la question se pose de savoir si le traité s'oppose à ce que le nouveau régime d'aide ait un effet rétroactif, en sorte que des cotisations sont perçues au titre d'opérations ayant eu lieu plusieurs années avant cette notification.

- 24 À cet égard, la juridiction de renvoi considère que, étant donné que la Commission a approuvé les aides prévues par le régime de 1998, celle-ci a également décidé que le mode de financement desdites aides, à savoir la perception d'une cotisation en faveur du Fonds de 1998, est compatible avec le marché commun.
- 25 Cependant, elle relève que MM. Van Calster et Cleeren ainsi qu'Openbaar Slachthuis ont contesté la compétence de la Commission en la matière.
- 26 La juridiction de renvoi indique à cet égard que seule la Cour est compétente pour contrôler la légalité des actes adoptés par la Commission en vertu de l'article 173 du traité. Elle relève qu'il est constant dans les litiges au principal que MM. Van Calster et Cleeren ainsi qu'Openbaar Slachthuis sont directement et individuellement concernés par la décision de 1996. Elle fait valoir qu'il convient toutefois de se demander si ladite décision ne doit pas être considérée comme une habilitation donnée à l'État membre et si, dès lors, ces parties au principal sont concernées directement et individuellement par la décision de l'État membre mettant à exécution cette habilitation mais non par un acte de la Commission. Elle estime que la réponse à cette question est déterminante pour la recevabilité de ladite exception d'incompétence.

Les questions préjudicielles

- 27 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi, estimant que la solution des litiges pendants devant elle nécessite l'interprétation de certaines règles communautaires, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour plusieurs questions préjudicielles.

- 28 Les questions posées dans les deux affaires au principal sont formulées de manière identique et dans le même ordre, hormis que l'ordonnance de renvoi dans l'affaire C-262/01 contient une deuxième question qui n'est pas posée dans l'affaire C-261/01. Le Hof van Beroep te Antwerpen a posé dans l'affaire C-262/01 les questions préjudicielles suivantes:

«1) Un régime d'aide, qui, après avoir été notifié, a été jugé par la Commission, le 30 juillet 1996, compatible avec le marché commun et par lequel l'État membre impose dans l'intérêt général, avec effet rétroactif, des cotisations ou taxes:

— destinées à financer un Fonds de la santé et de la production des animaux,

— à charge des personnes physiques et morales définies aux articles 14, 15 et 16 de la loi [...] du 23 mars 1998, telle qu'elle a été modifiée par la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 9 février 2000 dans les affaires 1414, 1450, 1452, 1453 et 1454,

— au titre des opérations définies dans ces articles et qui ont eu lieu pendant la période allant de 1988 au 21 mai 1996, au cours de laquelle ces mesures d'aide n'avaient pas encore été approuvées,

est-il, dans les circonstances décrites dans les motifs, conforme au droit communautaire, en particulier à l'article 93, paragraphe 3, du traité CE [...]?

- 2) En approuvant les mesures d'aide instituées par la loi du 23 mars 1998, la Commission a-t-elle également approuvé l'effet rétroactif de cette loi?
 - 3) Cette décision de la Commission du 30 juillet 1996 a-t-elle uniquement la portée d'une habilitation individuelle donnée à l'État membre pour mettre à exécution les mesures d'aide projetées?
 - 4) Les redevables des cotisations sont-ils directement et individuellement concernés par cet acte de la Commission au sens de l'article 173 du traité CE [...]?
 - 5) S'il faut répondre par la négative à la troisième question, le droit communautaire permet-il que les redevables des cotisations, en tant que bénéficiaires de l'aide, soulèvent une exception d'incompétence contre la décision concernée de la Commission, qui a autorisé la mise à exécution des mesures d'aide dont ils bénéficient?
 - 6) Dans le cas où il est admis que les intimés, en tant que redevables des cotisations et/ou en tant que bénéficiaires de l'aide, sont directement et individuellement concernés par la décision litigieuse de la Commission et pouvaient de ce fait valablement soulever l'exception d'incompétence, la Commission a-t-elle outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation et violé l'article 93, paragraphe 3, du traité CE [...] en arrêtant sa décision du 30 juillet 1996?»
- 29 Par ordonnance du président de la Cour du 4 octobre 2001, les affaires C-261/01 et C-262/01 ont été jointes aux fins de la procédure écrite, de la procédure orale et de l'arrêt.

Sur la première question dans les affaires C-261/01 et C-262/01

- 30 Par sa première question dans les affaires C-261/01 et C-262/01, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 93, paragraphe 3, du traité doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose, dans des circonstances telles que celles des affaires au principal, à la perception de cotisations qui financent un régime d'aide déclaré compatible avec le marché commun par une décision de la Commission lorsque lesdites cotisations sont imposées avec effet rétroactif.

Observations soumises à la Cour

- 31 Le Belgische Staat fait valoir d'emblée que les faits de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, Rec. p. I-5505), présentent une différence fondamentale par rapport à la situation des affaires au principal. En effet, cet arrêt concernerait des cas où les autorités nationales ont procédé à l'exécution de mesures d'aide sans les notifier au préalable à la Commission ou sans attendre la décision finale de celle-ci, en violation de l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité. Or, les affaires au principal porteraient sur une mesure d'aide qui a été correctement notifiée à la Commission et contre laquelle celle-ci a décidé de ne pas soulever d'objection.
- 32 Tout d'abord, la loi de 1998 serait conforme au projet évalué par la Commission dans la décision de 1996. Dès lors, il n'existerait plus aucune incompatibilité des mesures d'aide en cause au principal avec le marché commun. La Commission aurait d'ailleurs déjà expressément considéré dans la décision de 1991 que «les aides prévues [sont] compatibles [avec le droit communautaire] tant dans leur forme que dans leurs objectifs». Seule la partie du financement du Fonds de 1987

réalisée par des taxes parafiscales pesant également sur les produits communautaires importés aurait soulevé un problème en droit communautaire. Le Belgische Staat souligne qu'il ne conteste pas que la décision de 1991 ne pouvait avoir pour effet d'annuler l'irrégularité des mesures d'aide non notifiées, ainsi qu'il ressortirait de l'arrêt Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, précité. Cependant, les affaires au principal porteraient sur un autre point, à savoir l'effet de la décision de 1996, rendue après la notification d'un nouveau régime légal.

33 Ensuite, le Belgische Staat fait valoir que, en ne prévoyant un effet rétroactif que pour les cotisations obligatoires dont la Commission avait jugé, dans la décision de 1991, qu'elles ne soulevaient aucun problème, le législateur belge n'a aucunement voulu remédier à des fautes de procédure commises dans le passé. Au contraire, il se serait efforcé d'assurer la qualité et la continuité du fonctionnement du Fonds de 1987 dans l'intérêt général, en particulier celui de la santé publique, et en totale harmonie avec les objectifs et les principes de la politique agricole commune.

34 Par ailleurs, le Belgische Staat soutient que la Cour devrait tenir compte de l'article 90, paragraphe 2, du traité CE (devenu article 86, paragraphe 2, CE). Il serait évident que le Fonds de 1987 puis le Fonds de 1998 ont été chargés de tâches d'intérêt économique général au sens de ladite disposition. Le Belgische Staat ne considère pas que des mesures avec effet rétroactif tendant à assurer qu'une entité telle que le Fonds de 1987 et celui de 1998 puisse accomplir ses tâches d'intérêt général sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité. En revanche, il fait valoir que l'article 90, paragraphe 2, de celui-ci joue un rôle important dans la prise en compte, par la Commission, de la fourniture de services d'intérêt économique général lorsque cette institution doit apprécier si, et dans quelle mesure, un régime tel que celui qu'institue la loi de 1998 peut partiellement rétroagir.

- 35 Enfin, le Belgische Staat fait valoir que l'effet rétroactif que la loi de 1998 prévoit pour le régime des cotisations imposées correspond, en tout état de cause, à une raison d'intérêt général et que, à défaut d'un tel effet, les fondements du système sur lequel reposent le fonctionnement ainsi que l'équilibre financier et économique du Fonds de 1998 seraient ébranlés.
- 36 Pour leur part, MM. Van Calster et Cleeren ainsi qu'Openbaar Slachthuis font valoir que, en application de l'article 5, second alinéa, du traité CE (devenu article 10, second alinéa, CE), le juge national est tenu, dans le cadre de ses compétences, d'assurer le plein effet du droit communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers. En l'occurrence, le juge national devrait donc garantir l'effet direct de l'article 93, paragraphe 3, du traité.
- 37 À cet égard, faisant référence aux conclusions de l'avocat général Tesauro dans l'affaire Lornoy e.a. (arrêt du 16 décembre 1992, C-17/91, Rec. p. I-6523), ils soutiennent qu'il est impossible d'établir une distinction entre les cotisations et les mesures d'aide, car, d'une part, les cotisations constitueraient le moyen grâce auquel ces mesures peuvent avoir un effet bénéfique et, d'autre part, elles pourraient perturber le marché. Par conséquent, l'article 93, paragraphe 3, du traité s'appliquerait, dans les affaires au principal, tant aux cotisations qu'aux mesures d'aide.
- 38 En outre, ils déduisent des points 15 à 17 de l'arrêt Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, précité, que, même si la Commission décide qu'une mesure d'aide est compatible avec le marché commun, cette décision n'a pas pour conséquence de régulariser les cotisations indûment perçues. La Commission et le juge national seraient chargés à cet égard de deux tâches distinctes.

- 39 Par ailleurs, MM. Van Calster et Cleeren ainsi qu'Openbaar Slachthuis considèrent que la règle qui a pour but d'empêcher que les États membres soient incités à violer l'article 93, paragraphe 3, du traité et qui ressortirait du même arrêt s'applique également aux aides à effet rétroactif, c'est-à-dire à celles qu'un État membre souhaite accorder pour une période qui est déjà écoulée au moment de leur notification. Cette règle s'appliquerait à plus forte raison à des mesures rétroactives dont le but et l'effet sont d'empêcher le remboursement de cotisations indûment perçues. Dans un tel cas, l'interdiction de mise à exécution prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité serait, en effet, contournée par l'attribution d'un effet rétroactif aux mesures envisagées. Si une telle manœuvre était considérée comme admissible, cet article resterait lettre morte. En effet, il suffirait d'instaurer à nouveau, à titre rétroactif, les cotisations indûment perçues ou l'aide indûment accordée.
- 40 Le gouvernement néerlandais fait valoir qu'il n'y a pas de lien entre l'effet rétroactif des cotisations en cause au principal et la disposition de l'article 93, paragraphe 3, du traité empêchant la mise à exécution de mesures envisagées. En effet, les affaires au principal ne concerneraient pas la mise en œuvre par un État membre d'une mesure d'aide en méconnaissance de l'interdiction visée à cette disposition. Le fondement juridique des cotisations se trouverait dans la loi de 1998, qui aurait été notifiée à la Commission à l'état de projet et ne serait entrée en vigueur qu'après approbation par celle-ci.
- 41 Par ailleurs, le gouvernement néerlandais relève que la juridiction de renvoi semble fonder ses questions préjudicielles sur l'hypothèse selon laquelle, dans ses décisions relatives à des aides d'État, la Commission doit toujours se prononcer séparément sur l'effet dans le temps des cotisations imposées. Le gouvernement néerlandais soutient que tel n'est toutefois pas le cas. Selon lui, la Commission n'agira ainsi que si l'effet rétroactif des cotisations aboutit à une violation du traité. Lorsque la Commission ne s'est pas prononcée en ce sens, la mesure d'aide, y compris le mécanisme de la cotisation et l'éventuel effet rétroactif, devrait être considérée comme compatible avec le marché commun.

- 42 La Commission relève qu'il est constant que le régime de 1998 lui a été notifié conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité et qu'il a été déclaré compatible avec le marché commun par la décision de 1996. Elle fait valoir que cette décision mentionne qu'elle a «pris [...] note que le système des cotisations obligatoires à charge des abattoirs ne prévoira plus la taxation des animaux importés ou exportés».
- 43 La Commission relève que, en tant qu'il s'applique à la période postérieure au 9 août 1996, le régime de 1998 a été notifié régulièrement et est, par conséquent, légal. En revanche, la Commission considère que l'application de ce régime à la période antérieure à ladite date équivaut en réalité à l'octroi d'une aide non approuvée par la Commission en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité. En effet, la conclusion contraire permettrait à un État membre de priver l'interdiction de la mise à exécution d'aides d'État non approuvées de son effet utile par le biais d'une législation rétroactive.

Réponse de la Cour

- 44 Afin de pouvoir répondre à la première question, il convient de déterminer au préalable si l'obligation de notification d'une aide d'État prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité et les conséquences qui découlent d'une méconnaissance éventuelle de cette obligation s'appliquent également au mode de financement d'une telle aide. En effet, cette question est posée relativement à une mesure d'aide qui prévoit un régime de cotisations faisant partie intégrante de celle-ci et destiné spécifiquement et exclusivement à financer l'aide.
- 45 En vertu de l'article 93 du traité, la Commission est seule compétente, sous le contrôle de la Cour, pour apprécier la compatibilité avec le marché commun d'une mesure d'aide d'État.

- 46 La Cour a déjà jugé que l'article 92 du traité ne permet pas à la Commission d'isoler l'aide proprement dite de son mode de financement et d'ignorer ce dernier si, associé à l'aide proprement dite, il rend l'ensemble incompatible avec le marché commun (arrêt du 25 juin 1970, *France/Commission*, 47/69, Rec. p. 487, point 4).
- 47 En effet, même si le mode de financement satisfait aux autres exigences du traité, et notamment à celles résultant de son article 95, cette circonstance n'implique pas que la mesure concernée soit légitime au regard des articles 92 et 93 du traité (voir, en ce sens, arrêt *France/Commission*, précité, point 13). Une aide proprement dite peut ne pas altérer substantiellement les échanges entre États membres et être ainsi reconnue admissible, mais voir son effet perturbateur aggravé par un mode de financement qui rendrait l'ensemble incompatible avec un marché unique et l'intérêt commun (voir arrêt *France/Commission*, précité, point 16).
- 48 En outre, lorsqu'une taxe spécifiquement destinée à financer une aide se révèle contraire à d'autres dispositions du traité, par exemple aux articles 9 et 12 du traité CE (devenus, après modification, articles 23 CE et 25 CE) ou à l'article 95 de celui-ci, la Commission ne peut pas déclarer le régime d'aide dont la taxe fait partie compatible avec le marché commun (voir, en ce sens, arrêt du 21 mai 1980, *Commission/Italie*, 73/79, Rec. p. 1533, point 11).
- 49 Il en résulte que le mode de financement d'une aide peut rendre l'ensemble du régime d'aide qu'il entend financer incompatible avec le marché commun. Dès lors, l'examen d'une aide ne saurait être séparé des effets de son mode de financement (arrêt *France/Commission*, précité, point 8). Tout au contraire, l'examen d'une mesure d'aide par la Commission doit nécessairement aussi prendre en considération le mode de financement de l'aide dans le cas où ce dernier fait partie intégrante de la mesure.

- 50 Dans un tel cas, la notification de la mesure d'aide, prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité, doit également porter sur le mode de financement de celle-ci afin que la Commission puisse effectuer son examen sur la base d'une information complète. À défaut, il ne saurait être exclu que soit déclarée compatible une mesure d'aide qui, si la Commission avait eu connaissance de son mode de financement, n'aurait pas pu l'être.
- 51 Dès lors, afin d'assurer l'effet utile de l'obligation de notification ainsi qu'un examen approprié et complet d'une aide d'État par la Commission, l'État membre est tenu, en vue de respecter ladite obligation, de notifier non seulement le projet d'aide proprement dit, mais aussi le mode de financement de l'aide dans la mesure où ce dernier fait partie intégrante de la mesure projetée.
- 52 Étant donné que l'obligation de notification couvre également le mode de financement de l'aide, les conséquences qui découlent de la méconnaissance, de la part des autorités nationales, de l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité, doivent s'appliquer également à cet aspect de la mesure d'aide.
- 53 À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, qu'il appartient aux juridictions nationales de sauvegarder les droits des justiciables face à une éventuelle méconnaissance, de la part des autorités nationales, de l'interdiction de mise à exécution des aides qui est visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité et a un effet direct (arrêts précités Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et

transformateurs de saumon, point 12, et Lornoy e.a., point 30) et, d'autre part, que l'État membre est tenu, en principe, de rembourser les taxes perçues en violation du droit communautaire (arrêt du 14 janvier 1997, Comateb e.a., C-192/95 à C-218/95, Rec. p. I-165, point 20).

- 54 Il s'ensuit que, lorsqu'une mesure d'aide dont le mode de financement fait partie intégrante a été mise en œuvre en méconnaissance de l'obligation de notification, les juridictions nationales sont tenues, en principe, d'ordonner le remboursement des taxes ou des cotisations spécifiquement levées pour financer cette aide.
- 55 En l'occurrence, les cotisations perçues en vertu des articles 14 à 16 de la loi de 1998 alimentent le Fonds de 1998. Lesdites cotisations sont donc spécifiquement et uniquement perçues pour le financement des mesures d'aide en cause au principal.
- 56 La loi de 1998 a été notifiée à la Commission et déclarée compatible avec le marché commun par la décision de 1996. Dans la mesure où elles portent sur la période débutant à la date exacte de cette décision, à savoir le 9 août 1996, tant l'aide proprement dite que les cotisations qui sont imposées pour la financer sont donc légales.
- 57 Toutefois, la loi de 1998 impose des cotisations avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 1988. Une partie des cotisations prévues par la loi de 1998 est donc imposée pour une période qui précède la décision de 1996.

- 58 Dès lors, pour autant que la loi de 1998 impose des cotisations avec effet rétroactif pour la période allant du 1^{er} janvier 1988 au 8 août 1996, elle est illégale au motif que, à cet égard, l'exigence de notification préalable à la mise à exécution du régime d'aide n'a pas été respectée. Lesdites cotisations sont donc perçues en méconnaissance de l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité.
- 59 De surcroît, la loi de 1998 a aboli la loi de 1987, qui n'avait pas fait l'objet d'une notification à la Commission, et remplacé le régime d'aide et de cotisations que cette dernière loi prévoyait par un nouveau régime, essentiellement identique, avec effet rétroactif jusqu'au 1^{er} janvier 1988, date d'entrée en vigueur de la loi de 1987. Comme M. l'avocat général l'a relevé au point 14 de ses conclusions, le législateur belge a voulu remédier de la sorte aux conséquences qui découlaient de la violation de l'obligation de notification préalable de la mesure d'aide prévue par la loi de 1987.
- 60 Une telle technique législative ne saurait être considérée comme compatible avec l'obligation de notification imposée par l'article 93, paragraphe 3, du traité. En effet, si elle était admise, les États membres pourraient immédiatement mettre à exécution un projet d'aide d'État sans notifier celui-ci et les conséquences de l'absence de notification pourraient être évitées par l'abolition de la mesure d'aide ainsi que par sa réintroduction simultanée avec effet rétroactif.
- 61 Cette conclusion ne saurait être infirmée par l'argument du Belgische Staat tiré de l'article 90, paragraphe 2, du traité. En effet, même dans l'hypothèse où cette disposition pourrait s'appliquer au Fonds de 1998, il y a lieu de relever que, comme le Belgische Staat lui-même l'a admis, la loi de 1998 devait en tout état de cause être notifiée conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité (voir arrêt du 22 juin 2000, France/Commission, C-332/98, Rec. p. I-4833, points 31 à 33).

Aussi cette loi était-elle nécessairement soumise à l'interdiction de mise à exécution, résultant dudit paragraphe.

- 62 Il convient encore de souligner que l'illégalité d'une mesure d'aide, ou d'une partie de cette mesure, en raison de la violation de l'obligation de notification préalable à la mise à exécution n'est pas affectée par le fait que ladite mesure a été jugée compatible avec le marché commun par une décision finale de la Commission.
- 63 En effet, la Cour a déjà jugé que, sous peine de porter atteinte à l'effet direct de l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité et de méconnaître les intérêts des justiciables que les juridictions nationales ont pour mission de préserver, ladite décision finale de la Commission n'a pas pour conséquence de régulariser, a posteriori, les actes d'exécution qui étaient invalides du fait qu'ils avaient été pris en méconnaissance de l'interdiction visée par cet article. Toute autre interprétation conduirait à favoriser l'inobservation, par l'État membre concerné, de cette disposition et la priverait de son effet utile (voir arrêt Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, précité, point 16).
- 64 Par ailleurs, il convient de rappeler qu'il appartient aux juridictions nationales de sauvegarder les droits des justiciables face à une éventuelle méconnaissance, de la part des autorités nationales, de l'interdiction de mise à exécution des aides qui est visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité et a un effet direct. Une telle méconnaissance, invoquée par les justiciables qui peuvent s'en prévaloir et constatée par les juridictions nationales, doit conduire celles-ci à en tirer toutes les conséquences, conformément à leur droit national, en ce qui concerne tant la validité des actes comportant mise à exécution des mesures d'aide concernées que le recouvrement des soutiens financiers accordés (voir arrêts précités Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, point 12, et Lornoy e.a., point 30).

- ⁶⁵ Compte tenu de ce qui précède, il convient de répondre à la première question dans les affaires C-261/01 et C-262/01 que l'article 93, paragraphe 3, du traité doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose, dans des circonstances telles que celles des affaires au principal, à la perception de cotisations qui financent spécifiquement un régime d'aide déclaré compatible avec le marché commun par une décision de la Commission, dans la mesure où lesdites cotisations sont imposées avec effet rétroactif pour une période antérieure à la date de cette décision.

Sur la deuxième question dans l'affaire C-262/01

- ⁶⁶ Par sa deuxième question dans l'affaire C-262/01, la juridiction de renvoi demande en substance si la décision de 1996 doit être interprétée en ce sens qu'elle comporte une approbation de l'effet rétroactif de la loi de 1998.

Observations soumises à la Cour

- ⁶⁷ Le Belgische Staat soutient qu'il convient de répondre par l'affirmative à cette question. En effet, le texte intégral du projet de ce qui devait devenir la loi de 1998 aurait été transmis à la Commission. Selon lui, le régime de 1998 soulevait des difficultés uniquement quant à la compatibilité avec le marché commun de son mode de financement. Les dispositions relatives aux cotisations imposées par ledit projet auraient par conséquent inévitablement retenu toute l'attention de la Commission, y compris en ce qui concerne leur effet dans le temps. Cette dernière aurait d'ailleurs analysé ledit projet de manière approfondie, comme le prouveraient les demandes d'informations complémentaires intervenues.

- 68 Le Belgische Staat conclut par conséquent que, à la suite de son examen approfondi dudit projet et, en particulier, de l'article 14 de ce dernier, la Commission était, sans aucun doute, consciente du fait que cette disposition imposait des cotisations obligatoires en faveur du Fonds de 1998 à partir du 1^{er} janvier 1988. En ne soulevant aucune objection contre l'ensemble des mesures notifiées, elle aurait approuvé cette disposition.
- 69 MM. Van Calster et Cleeren ainsi qu'Openbaar Slachthuis soutiennent que la loi de 1998 avait pour objectif et pour effet d'instaurer des cotisations pour le passé. En outre, ils font valoir qu'il ne ressort aucunement des termes de la décision de 1996 que la Commission a approuvé la mise à exécution de mesures d'aide pour le passé. Elle y aurait seulement déclaré que les mesures d'aide instaurées par la loi de 1998 pour l'avenir étaient compatibles avec le marché commun. Cela impliquerait que, dans la mesure où cette loi impose des cotisations à titre rétroactif, elle est illégale. Ladite loi aurait été mise à exécution à partir de 1988, soit huit ans avant que la Commission n'adopte la décision de 1996. La violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité ainsi commise par les autorités belges n'aurait donc en aucune manière été couverte ou approuvée par la décision de 1996.
- 70 En tout état de cause, MM. Van Calster et Cleeren ainsi qu'Openbaar Slachthuis soutiennent que la Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur la légalité de mesures mises à exécution avant sa décision ni pour rétablir la légalité de telles mesures. Dès lors, si la Cour jugeait que la décision de 1996 contient effectivement une approbation de la mise à exécution des mesures prévues par la loi de 1998 avant l'adoption de cette décision, il conviendrait de constater que ladite décision est invalide.
- 71 La Commission fait valoir que la décision de 1996 ne s'exprime pas sur l'aspect rétroactif du régime de 1998. Elle ajoute que la légalité d'un régime d'aide n'est pas un sujet dont la Commission tire des conséquences matérielles, à la différence du juge national.

Réponse de la Cour

- 72 Il convient de relever d'emblée que la décision de 1996 ne mentionne pas que la loi de 1998 impose des cotisations avec effet rétroactif.
- 73 En tout état de cause, même dans l'hypothèse où la Commission aurait examiné la compatibilité avec le marché commun des cotisations imposées avec effet rétroactif, elle n'a pas la compétence de décider qu'un régime d'aide mis à exécution en méconnaissance de l'article 93, paragraphe 3, du traité est légal.
- 74 En effet, dans le cadre du contrôle du respect par les États membres des obligations mises à leur charge par les articles 92 et 93 du traité, les juridictions nationales et la Commission remplissent des rôles complémentaires et distincts (arrêt du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, Rec. p. I-3547, point 41).
- 75 Tandis que l'appréciation de la compatibilité de mesures d'aide avec le marché commun relève de la compétence exclusive de la Commission, agissant sous le contrôle de la Cour, les juridictions nationales veillent à la sauvegarde des droits des justiciables en cas de violation de l'obligation de notification préalable des aides d'État à la Commission prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité (voir arrêt du 17 juin 1999, Piaggio, C-295/97, Rec. p. I-3735, point 31).

- 76 Ainsi, la Commission ne peut, contrairement aux juridictions nationales, ordonner la restitution d'une aide d'État au seul motif qu'elle n'a pas été notifiée conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité (voir arrêts précités Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, point 13, et SFEI e.a., point 43).
- 77 Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de répondre à la deuxième question dans l'affaire C-262/01 que la décision de 1996 ne comporte pas une approbation de l'effet rétroactif de la loi de 1998.

Sur les deuxième à cinquième questions dans l'affaire C-261/01 et troisième à sixième questions dans l'affaire C-262/01

- 78 Il ressort des ordonnances de renvoi que le Hof van Beroep te Antwerpen n'a posé les deuxième à cinquième questions dans l'affaire C-261/01 et troisième à sixième questions dans l'affaire C-262/01 que pour autant que la Cour parviendrait à la conclusion que la Commission, par la décision de 1996, a donné son approbation à l'effet rétroactif de la loi de 1998.
- 79 Eu égard au fait que la Cour est parvenue à la conclusion contraire dans sa réponse à la deuxième question dans l'affaire C-262/01, il n'y a pas lieu de répondre auxdites questions.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Hof van Beroep te Antwerpen, par ordonnances du 28 juin 2001, dit pour droit:

- 1) L'article 93, paragraphe 3, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 3, CE) doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose, dans des circonstances telles que celles des affaires au principal, à la perception de cotisations qui financent spécifiquement un régime d'aide déclaré compatible avec le marché commun par une décision de la Commission, dans la mesure où lesdites cotisations sont imposées avec effet rétroactif pour une période antérieure à la date de cette décision.

- 2) La décision de la Commission, du 9 août 1996, relative à la mesure d'aide n° N 366/96, ne comporte pas une approbation de l'effet rétroactif de la loi, du 23 mars 1998, relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux.

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
Edward	La Pergola	Puissochet
Schintgen	Macken	Colneric
	von Bahr	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 octobre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président

V. Skouris