

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. NIAL FENNELLY

présentées le 27 novembre 1997 *

I — Introduction

1. Le point litigieux en l'espèce est de savoir si des États membres peuvent appliquer des règles nationales de compensation entre des dettes fiscales au titre du droit national et des montants dus, en application du droit communautaire, aux personnes redevables de ces dettes. La législation communautaire applicable, qui fait partie des réformes agricoles dites « McSharry », impose que certaines aides agricoles soient versées « intégralement » à leurs bénéficiaires, à une date précise.

II — Les faits et le cadre juridique du litige

i) *Le droit communautaire*

2. Les réformes agricoles en cause remplaçaient des aides indirectes, sous la forme de soutien des prix, par un système qui rapprochait les prix communautaires de ceux du marché mondial et comportait le paiement direct aux producteurs d'aides compensatoires. Elles ont été engagées par le règlement

(CEE) n° 3766/91, du 12 décembre 1991, instaurant un régime de soutien pour les producteurs de graines de soja, de colza et navette et de tournesol¹, et le règlement (CEE) n° 615/92 de la Commission, du 10 mars 1992, portant modalités d'application d'un régime de soutien pour les producteurs de graines de soja, de colza et navette et de tournesol², et étendues par le règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables³ (ci-après le « règlement »). Le deuxième considérant du règlement énonce que, « pour garantir un meilleur équilibre du marché, il convient d'instituer un nouveau régime de soutien ... [pour] compenser la perte de revenu résultant de la réduction des prix institutionnels par un paiement compensatoire aux producteurs qui sèment ces produits ». Il est ajouté dans ce considérant qu'« il conviendrait ... de ne reconsidérer comme zones éligibles que les zones emblavées en cultures arables ou qui ont bénéficié d'un régime d'aides publiques en tant que terres mises en jachère ».

3. Les paiements compensatoires sont fondés sur la superficie cultivée ou « gelée »⁴. Les demandeurs d'aide sont soumis à une obligation de geler une partie déterminée des terres de leur exploitation, moyennant une

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 356, p. 17.

2 — JO L 67, p. 11.

3 — JO L 181, p. 12.

4 — Articles 2, paragraphe 2, et 7 du règlement.

compensation⁵. Le montant du paiement compensatoire par hectare est calculé sur une base régionale, en multipliant un certain montant de base par tonne par le rendement moyen en céréales de 1986/1987 à 1990/1991, déterminé pour la région concernée⁶. Ce montant peut être modifié, de même que la compensation liée à l'obligation de gel, en fonction de l'évolution de la production, de la productivité et des marchés⁷. Lorsque la somme des superficies individuelles pour lesquelles l'aide est demandée est supérieure à la superficie de base régionale qui était consacrée à des cultures arables ou mise en jachère conformément à un régime d'aide publique pendant la période de référence 1989/1991, la superficie éligible par producteur est réduite proportionnellement ou, au cours des campagnes suivantes, des augmentations correspondantes des mises en jachère sont imposées sans compensation⁸. Au lieu d'utiliser une superficie de base régionale, les États membres peuvent choisir d'accorder les aides en fonction de la superficie de base individuelle, fondée sur la moyenne des hectares consacrés à des cultures arables ou mises en jachère pendant la période de référence dans chaque exploitation de leur territoire⁹, auquel cas les producteurs individuels peuvent demander l'aide seulement en ce qui concerne la superficie qui leur a été attribuée.

4. Selon l'article 13 du règlement, les mesures prévues sont considérées comme des interventions visant à stabiliser les marchés

agricoles au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune¹⁰. L'article 10, paragraphe 1, prévoit que les montants compensatoires sont versés entre le 16 octobre et le 31 décembre suivant la récolte. Aux termes de l'article 15, paragraphe 3, disposition essentielle dans la présente espèce, les « paiements visés au ... règlement doivent être versés intégralement aux bénéficiaires ». De même, l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 615/92 prévoyait que les « paiements prévus sont faits aux producteurs sans aucune déduction, sauf dispositions contraires du présent règlement ».

5. A l'époque des faits litigieux¹¹, l'article 4 du règlement n° 729/70 imposait aux États membres de désigner les services et organismes habilités à payer les dépenses prévues, la Commission mettant à leur disposition les crédits nécessaires. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, les « États membres veillent à ce que ces crédits soient utilisés sans retard et exclusivement aux fins prévues ». Après la fin de l'année budgétaire 1987, les États membres devaient mobiliser les moyens financiers destinés à couvrir les dépenses nécessaires en fonction des besoins de leurs services payeurs, la Commission versant les fonds pour couvrir les dépenses déjà effectuées par les États membres¹².

5 — Articles 2, paragraphe 5, et 7, paragraphe 1, du règlement. L'article 8, paragraphe 1, donne la possibilité aux petits producteurs d'opter pour un régime simplifié qui ne comporte aucune obligation de gel.

6 — Article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement.

7 — Article 15, paragraphe 1, du règlement.

8 — Article 2, paragraphe 6, du règlement.

9 — Article 2, paragraphe 3, du règlement.

10 — JO L 94, p. 13.

11 — Les articles 4, 5 et 8 du règlement n° 729/70 ont été modifiés par le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995 (JO L 125, p. 1), avec effet au 16 octobre 1995.

12 — Articles 4, paragraphe 2, troisième alinéa, et 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 729/70, tels qu'introduits et modifiés, respectivement, par le règlement (CEE) n° 3183/87 du Conseil, du 19 octobre 1987, instituant des règles spéciales relatives au financement de la politique agricole commune (JO L 304, p. 1), et encore modifiés par le règlement (CEE) n° 2048/88 du Conseil, du 24 juin 1988 (JO L 185, p. 1). A l'origine, l'article 5, paragraphe 2, sous a), prévoyait que la Commission procéderait aux avances aux États membres avant que la dépense ne soit effectuée.

A l'époque pertinente, l'article 8 du règlement n° 729/70 prévoyait:

Les sommes récupérées sont versées aux services ou organismes payeurs et portées par ceux-ci en diminution des dépenses financées par le Fonds.

« 1. Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour:

... »

— s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds,

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

...

6. L'article 14 du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires ¹³, porte sur le remboursement d'aides indûment payées. L'article 14, paragraphe 2, énonce:

« Toutefois, les États membres peuvent décider, au lieu du remboursement, que le montant susvisé est porté en déduction de la première avance ou du premier paiement qui intervient pour l'exploitant concerné suite à la date de la décision sur le remboursement. Aucun intérêt ne s'applique après l'information au bénéficiaire du paiement indu. »

2. A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres.

13 — JO L 391, p. 36. Ce règlement est applicable depuis le 1^{er} février 1993 et il a été adopté sur le fondement du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992, établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (JO L 355, p. 1), qui s'applique, notamment, au régime d'aides établi par le règlement.

ii) *Le droit danois*

7. Conformément à des principes généraux du droit danois, les autorités publiques peuvent recouvrer des dettes fiscales dont sont redevables à leur égard les bénéficiaires d'aide publique, et ce de trois manières. En premier lieu, une administration publique, à l'instar de n'importe quel créancier, peut demander la saisie de montants d'aide dus à son débiteur, ce qui, en cas d'opposition du débiteur requiert une décision du tribunal compétent. Les règles normales de priorité s'appliquent. L'aide sera payée directement au bénéficiaire d'une telle décision de saisie.

8. En deuxième lieu, le débiteur peut céder volontairement à ses créanciers, y compris une administration publique, ses titres de créance actuels ou à venir à l'encontre d'une administration publique. Dans le cas d'une cession à l'égard de plusieurs créanciers, les règles de priorité s'appliquent. Dans le cas d'une cession à un créancier privé, ce dernier pourra réclamer l'aide en question directement à l'administration publique responsable.

9. Enfin, la méthode en cause en l'espèce est celle de la compensation concernant des dettes dont le montant a été liquidé. Il doit y avoir réciprocité entre les créances, c'est-à-dire que le débiteur de l'une des créances doit être le créancier de l'autre. Les différents organes de l'État danois sont considérés à cet

effet comme constituant une seule entité¹⁴. Ainsi, par exemple, des dettes fiscales dues à l'administration des impôts peuvent normalement être compensées par des créances du débiteur à l'encontre d'autres ministères.

10. La compensation est toutefois exclue, dans certains cas, sur la base de considérations d'ordre social et général¹⁵. Il n'est pas d'usage de compenser entre des sommes dues à des personnes privées au titre du droit de la propriété (par exemple, pour les fournitures de biens et de services, ou résultant de contrats) et d'autres dettes, telles que les dettes fiscales¹⁶. En outre, il semble que la pratique de l'État danois en ce qui concerne les aides économiques a varié. Dans certains domaines, il n'y a pas eu de compensation dans le passé en ce qui concerne des subventions pour des projets spécifiques, au motif que, dans le cas contraire, le projet ne pourrait pas être mené à bien. La loi n° 284 du 27 avril 1994 prévoit, dans certains cas précis, la compensation sur des montants ne dépassant pas 20 % de telles subventions, bien qu'il semble que cela n'affecte pas le droit général de l'État de compenser sur la totalité du montant. Les subventions dépendant du ministère de l'Agriculture qui sont soumises, en pratique, à cette forme limitée de compensation comprennent les aides au développement de la production agricole ou de la pêche, qu'elles concernent des projets dans le secteur primaire de l'agri-

14 — Cette affirmation, qui figure dans l'ordonnance de renvoi, est contestée par M. Jensen qui part d'une distinction entre l'État et les autorités régionales et locales. C'est à la juridiction nationale qu'il incombe de résoudre toute question litigieuse en ce qui concerne l'interprétation des règles nationales.

15 — Il semble que la compensation n'est pas possible à l'égard de paiements nécessaires pour satisfaire des besoins essentiels, tels que les salaires, les pensions et les aides sociales.

16 — Circulaire n° 186 du 22 novembre 1983 du ministre de la Justice.

culture ou des projets de manufacture des produits. Il semble que la compensation n'a jamais lieu en ce qui concerne des subventions qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi n° 284, précitée.

11. Le transfert d'une créance n'affecte normalement pas le droit de compensation. Lorsque le titulaire d'une créance la cède à un tiers, le débiteur peut encore demander la compensation entre sa dette et une somme qui lui est due par le créancier d'origine, sauf lorsque cette dernière dette est née après que ce débiteur a eu connaissance de la cession ou a pu la présumer. Si, au moment où le débiteur a eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance de la cession, la dette transférée n'était pas arrivée à échéance, le débiteur peut toujours demander la compensation avec le montant qui lui est dû par le créancier d'origine, à condition que la dernière dette arrive à échéance le même jour, au plus tard, que la dette cédée¹⁷.

iii) *Les faits*

12. Il semble que, par le passé, l'État danois a abondamment fait usage de la compensation entre des aides agricoles et des dettes fiscales dues par des agriculteurs et autres. La direction CE du ministère de l'Agriculture danois, l'organisme national responsable pour le versement des paiements compensa-

toires, avait demandé, en juillet 1992, l'avis de la direction générale Agriculture de la Commission sur cette pratique, à la lumière du règlement n° 615/92. La direction générale avait répondu, par lettre du 12 novembre 1992, que, lorsque le droit national permettait une telle compensation, rien ne s'y opposait en droit communautaire, aussi longtemps que la procédure était appliquée de manière neutre, sans discrimination entre les dettes résultant du droit communautaire et celles résultant du droit national, et que la compensation ne rendait pas impossible le système des paiements communautaires. La lettre précisait que l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 615/92 et l'article 15, paragraphe 3, du règlement interdisaient seulement d'amputer les montants dus aux producteurs de frais administratifs ou autres. Toutefois, le 7 octobre 1994, après soumission de la question au service juridique de la Commission, la direction générale Agriculture a informé le ministère de l'Agriculture danois d'un revirement par rapport à son « point de vue provisoire » antérieur. Le service juridique de la Commission avait exprimé l'avis que la compensation entre d'autres dettes et les montants dus au titre du règlement n'était pas possible en raison de l'exigence, inscrite à l'article 15, paragraphe 3, que les aides soient payées intégralement. Il estimait en outre que le système de compensation affecterait l'efficacité du régime, car les États membres auraient la possibilité de récupérer des dettes fiscales des producteurs, sans suivre les procédures normales de récupération, d'une manière qui n'était pas possible au titre du régime antérieur de soutien des prix¹⁸. L'État danois avait alors renoncé à cette pratique, tout en contestant le bien-fondé du point de vue de la Commission.

17 — Article 28 de la loi n° 669 du 23 septembre 1986.

18 — Mémoire du 27 avril 1994 du service juridique de la Commission au directeur général de l'agriculture de la Commission.

13. Le présent litige concerne un cas de simple compensation et un cas de compensation après cession, les deux opérations étant survenues en 1993, avant le changement de politique de la Commission et de l'État danois. Les aides dues à M. Jensen à la fin de l'année 1993 (33 563 DKR) ont été compensées par des dettes TVA arrivées à échéance et dont le montant était supérieur à celui de l'aide. Il semble qu'à défaut de cette compensation l'aide aurait été utilisée pour payer une partie de la totalité des dettes de M. Jensen, y compris celle vis-à-vis du Trésor public, dans le cadre d'un accord avec ses créanciers, et que la compensation a eu pour conséquence de réduire de manière sensible ses paiements aux autres créanciers.

14. La Korn- og Foderstøfkompaniet A/S (ci-après la « KFK »), une société de fournitures aux agriculteurs, avait pour sa part bénéficié d'une cession au printemps 1993, de la part d'un agriculteur, M. Stenholt, du montant qui lui serait dû au titre des aides à la fin de la campagne (45 574 DKR), en vue de payer certaines fournitures. L'administration danoise a toutefois été en mesure de compenser ce montant avec les dettes de M. Stenholt à son égard, au titre d'un emprunt de conversion de dette datant de 1984, alors que le total de ses dettes vis-à-vis de créanciers publics et privés avait été réduit dans le cadre d'une procédure assimilable à celle de la faillite.

15. Aussi bien M. Jensen que la KFK ont entamé des procédures devant l'Østre Landsret (ci-après le « juge national ») pour que les aides en question leur soient payées par la direction CE du ministère de l'Agric-

culture (ci-après le « ministère »). Le juge national a décidé de surseoir à statuer et de déférer à la Cour les questions suivantes, en vue d'une décision préjudicielle au titre de l'article 177 du traité instituant la Communauté européenne:

« 1) Le droit communautaire s'oppose-t-il de manière générale à ce qu'un État membre opère une compensation entre un montant revenant au bénéficiaire d'une aide au titre d'un acte de droit communautaire et des arriérés de créances de l'État membre?

2) a) Importe-t-il, aux fins de la réponse à la question 1, de savoir si le montant de l'aide due au titre du droit communautaire est avancé par l'État membre qui ne peut prétendre au remboursement de l'aide versée que si les règles de droit communautaire relatives à ce paiement ont été respectées, et qui doit supporter lui-même les dépenses liées à l'administration du régime de l'aide?

b) Importe-t-il, aux fins de la réponse à la question 1, que les règles de l'État membre en matière de compensation imposent, pour procéder à la compensation, une réciprocité de créance entre le débiteur (créance principale) et le créancier (créance reconventionnelle)?

- c) Importe-t-il, pour la réponse à la question 1, que la pratique de l'État membre en matière de subventions liées à une activité économique ou à la politique de l'environnement permette une compensation portant sur 20 % au maximum de telles subventions étatiques?
- d) La base juridique de la créance étatique avec laquelle la compensation est opérée importe-t-elle aux fins de la réponse à la question 1?

4) L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1765/92 doit-il être interprété en ce sens que les paiements compensatoires qui y sont visés doivent être payés dès que l'organe d'intervention a mené à son terme l'examen de la demande du bénéficiaire, ou le versement peut-il attendre qu'il ait été vérifié si l'État dispose, à l'égard du bénéficiaire, de créances que l'État souhaite compenser, pourvu que le paiement soit effectué au plus tard le 31 décembre de l'année concernée? »

III — Observations

Le juge de renvoi souhaite particulièrement savoir si les possibilités, pour les États membres, de procéder à la compensation sont plus grandes lorsque le montant qui fait l'objet de la compensation, ou une partie de ce montant, relève des ressources propres de la Communauté.

- 3) En cas de réponse aux questions 1 et 2, sous a) à d), en ce sens que la compensation est possible de manière générale, ou possible dans certaines conditions, l'article 15, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1765/92 doit-il alors être interprété en ce sens qu'il interdit aux États membres de charger l'organe d'intervention national de procéder, auprès d'un bénéficiaire, à une compensation avec des créances étatiques qui pourraient normalement faire l'objet d'une telle compensation?

16. Des observations écrites ont été soumises par M. Jensen, le ministère, le royaume de Danemark, l'Irlande, la république de Finlande, le royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Commission. Des observations orales ont été présentées par M. Jensen, la KFK, le ministère, le royaume de Danemark, la République hellénique, la République française, l'Irlande, la république de Finlande et la Commission.

17. De manière générale, tous les États membres qui sont intervenus, de même que le ministère, se sont prononcés en faveur de la possibilité de compensation entre des paiements compensatoires au titre du règlement et des dettes fiscales; les motifs invoqués sont largement similaires, même si les questions déferées par le juge national ne font pas

toutes l'objet de commentaires. En conséquence, nous ne chercherons pas à distinguer entre les arguments attribuables à chacun en ce qui concerne la première et la troisième question. Nous nous bornerons à nous y référer en tant que ceux des États membres. Tout en n'excluant pas, en toutes circonstances, la possibilité de compensation par l'administration d'un État membre, entre des aides communautaires et les dettes fiscales nationales, la Commission fait valoir, à l'instar de M. Jensen et de la KFK, que la compensation est interdite en ce qui concerne les aides accordées au titre du règlement. On peut donc facilement résumer les arguments avancés en ce qui concerne chacune des questions déferées par le juge national sur la base de ces deux grandes tendances. Comme les observations soulèvent des arguments qui sont liés au point général de la compensation visé à la première question et au problème plus spécifique d'interprétation juridique posé à la troisième question, nous proposons de traiter ces deux questions ensemble.

Première et troisième questions

18. M. Jensen, la KFK et la Commission font valoir que l'article 15, paragraphe 3, du règlement exclut clairement la compensation. La compensation et, par là, le règlement d'une dette reconventionnelle, ne peut pas être considérée comme équivalant au paiement, dès lors que les montants en question n'ont pas été reçus. La Commission fait valoir que l'agriculteur devrait recevoir l'argent, de la même manière que s'il avait vendu sa production. L'agriculteur devrait avoir le choix en ce qui concerne ses

dépenses, plutôt que de se voir imposer unilatéralement une utilisation particulière de cet argent. Tant M. Jensen que la Commission se fondent sur les objectifs du règlement, tels qu'ils sont résumés immédiatement ci-après, à l'appui de cette interprétation de l'article 15, paragraphe 3. La Commission déclare que cette disposition ne fait obstacle ni à la procédure de saisie ni à l'imposition et au recouvrement de taxes, à condition que cela ne constitue pas une discrimination et ne détruise pas l'organisation commune des marchés. En réponse à une question à l'audience, la Commission a déclaré que l'article 15, paragraphe 3, du règlement n'exclurait pas la compensation d'aide avec des montants dus par un agriculteur au titre du droit communautaire, comme le confirme la jurisprudence de la Cour.

19. M. Jensen fait valoir que, indépendamment de la question de savoir si la réciprocité entre les dettes concernées est exigée par le droit communautaire ou uniquement par le droit danois, cette condition n'est pas remplie dans la présente espèce. Le régime d'aides établi par le règlement est régi, financé et contrôlé par la Communauté. M. Jensen et la KFK déclarent que les États membres se bornent à gérer le régime d'aides, lequel doit dûment profiter aux bénéficiaires visés¹⁹. Peu importe, donc, que la compétence de l'État membre soit décrite comme celle d'un agent ou d'un intermédiaire, puisqu'en réalité l'aide est due par un tiers, la Communauté. M. Jensen et la KFK avancent que la compensation par l'État doit être interdite dans tous les cas, car on ne saurait permettre à un État membre d'ex-

19 — Arrêt du 14 juillet 1994, Unaprol (C-186/93, Rec. p. I-3615).

exploiter de manière unilatérale sa position en tant que distributeur de l'aide, sans aucune forme de contrôle judiciaire²⁰. Dans le cas contraire, un État membre serait dans une position privilégiée par rapport à d'autres créanciers; ce point de vue a été repris par la Commission lors de l'audience. M. Jensen déclare que l'objectif de la réforme agricole n'était pas de conférer aux États membres une facilité nouvelle en matière de prélèvement de l'impôt. La KFK déclare en outre que la distribution de l'aide par un organe de l'État lui-même, plutôt que par un organisme indépendant désigné à cet effet, n'était pas imposée par le règlement n° 729/70, mais était laissée au choix des États membres.

20. La Commission déclare qu'il n'y a pas d'obstacle général, en droit communautaire, à ce que des taxes nationales soient imposées ou recouvrées dans le secteur agricole, étant donné le lien étroit de ce dernier avec l'ensemble de l'économie²¹, aussi longtemps que la structure du marché ou le fonctionnement des mécanismes de marché établis par l'organisation commune n'en sont pas affectés. Selon elle, il n'y a pas de règles communautaires en ce qui concerne la compensation entre les aides communautaires et des dettes fiscales nationales, bien que l'article 14 du règlement n° 3887/92 ainsi que les arrêts de la Cour DEKA/Communauté économique européenne²² et Continental Irish Meat²³ permettent la compensation dans le cas où les dettes réciproques concernées sont fondées sur le droit communautaire. La Commission ajoute que des règles nationales de compensation neutres devraient donc

normalement pouvoir s'appliquer en l'absence de règles communautaires. Bien que M. Jensen suggère que la disposition législative expresse de compensation inscrite à l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 3887/92 exclut cette opération dans toutes les autres circonstances, la Commission ne pense pas que cette disposition soit pertinente en ce qui concerne d'autres situations.

21. Toutefois, M. Jensen, la KFK et la Commission font tous valoir que l'application de règles nationales de compensation en l'espèce ferait obstacle à la réalisation de l'objectif du règlement, qui est de contribuer directement aux revenus des agriculteurs et de compenser les pertes résultant de la réduction progressive des garanties de prix et des restitutions à l'exportation. Selon eux, l'aide fait partie intégrante de la base de crédit des entreprises agricoles. Cette base serait menacée si l'on réduisait leur cash-flow, alors que l'ancien système d'intervention, par son caractère indirect, ne se prêtait pas à l'utilisation de la compensation par l'État. La KFK fait remarquer qu'une hypothèque sur la seule récolte n'offre pas de sécurité suffisante, en raison de la réduction des prix engendrée par les réformes agricoles, et elle fait valoir que les agriculteurs devraient être à même de choisir les créanciers auxquels ils offrent une sécurité. M. Jensen et la Commission soulignent également que la saisie de dettes resterait possible et prétendent que c'est là une procédure plus transparente, ouverte à tous les créanciers.

22. Les États membres font valoir que l'article 15, paragraphe 3, du règlement n'est

20 — Arrêt du 11 octobre 1990, *Italie/Commission* (C-34/89, Rec. p. I-3603).

21 — Article 39, paragraphe 2, sous c), du traité.

22 — Arrêt du 1^{er} mars 1983 (250/78, Rec. p. 421).

23 — Arrêt du 15 octobre 1985 (125/84, Rec. p. 3441).

pas suffisamment précis pour engendrer l'interdiction de compensation entre les dettes fiscales et les aides. Selon eux, rien dans les considérants du règlement ne suggère une telle intention des auteurs du texte. Des variantes de la formule utilisée à l'article 15, paragraphe 3, existent dans d'autres actes, comme par exemple l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 615/92 et l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 84/93 de la Commission, du 19 janvier 1993, concernant l'aide spécifique à octroyer aux groupements des producteurs dans le secteur du tabac brut²⁴. Ils estiment que l'interprétation « linguistique » de cet article par la Commission ferait naître une incertitude juridique et qu'on ne saurait jamais clairement, dans un cas déterminé, si la mise en œuvre d'une compensation porterait préjudice aux objectifs plus larges du régime d'aide.

23. Les États membres font valoir que la compensation aboutit au paiement intégral de l'aide à l'agriculteur concerné: dans la mesure où sa dette est réduite de la totalité de ce montant, il se trouve enrichi. Le paiement peut être effectué d'une autre manière que par l'émission d'un chèque ou une autre transaction bancaire. Ainsi, la compensation a des effets neutres. L'article 15, paragraphe 3, du règlement vise en réalité à interdire aux États membres de déduire de l'aide la rémunération de frais administratifs, qui ne sont pas financés par la Communauté, ou de taxes spécifiques, qui ne font pas partie des taxes d'application générale. La communication de la Commission qui accompagnait

la proposition de règlement est citée à l'appui de ce point de vue²⁵.

24. Les États membres font valoir qu'en l'absence de règles communautaires les règles nationales peuvent continuer à être appliquées, dès lors qu'elles ne sont pas discriminatoires et qu'elles ne compromettent pas l'organisation commune du marché²⁶. La jurisprudence de la Cour admet la possibilité de compensation²⁷, et son application dans les circonstances de la présente espèce ne diffère pas, en principe, de la compensation avec des aides communautaires indûment payées, en application de l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 3887/92. La compensation prévue dans cette disposition concerne à la fois des régimes entièrement financés par la Communauté et ceux qui le sont conjointement par la Communauté et les États membres. La possibilité, qui existe dans tous les systèmes juridiques des États membres, de compenser ou d'appliquer des procédures similaires de recouvrement des dettes devrait être considérée comme créant un principe général de droit communautaire en ce sens. Conformément au principe de la subsidiarité, l'application d'une règle nationale en vigueur ne peut être exclue qu'expressément.

25. Les conséquences des réformes agricoles sur le recouvrement des dettes n'ont pas été

25 — COM(91) 379 final, du 18 octobre 1991, *Réforme de la politique agricole commune*.

26 — Arrêts du 16 décembre 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989), et Comet (45/76, Rec. p. 2043); arrêt du 9 novembre 1993, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595).

27 — Arrêt DEKA/Communauté économique européenne, précité à la note 22.

discutées par le législateur communautaire, de sorte que les objectifs de ces réformes ne sauraient être invoqués pour empêcher la compensation. Les réformes visent au rapprochement des prix du marché mondial, plutôt qu'à la garantie d'un paiement spécifique aux agriculteurs individuels, ou à leur protection vis-à-vis des créanciers. Les agriculteurs ne sauraient se soustraire au droit général des États membres²⁸ et, du fait des liens étroits entre le secteur agricole et le reste de l'économie, l'effet de la politique agricole commune peut varier selon les conditions économiques locales, dont le niveau de la pression fiscale²⁹.

salariés, et des agriculteurs qui paient régulièrement leurs impôts. Qui plus est, des créanciers privés tels que la KFK, qui ne sont même pas les destinataires prévus de l'aide, bénéficieraient également de ce privilège. Cela serait d'autant moins bien fondé que l'État, à la différence d'un créancier privé, n'est pas en mesure de choisir ses débiteurs. Le recouvrement de l'impôt constitue une fonction étatique essentielle, et les exigences impératives des contrôles fiscaux sont reconnues par le droit communautaire³⁰. La bonne santé économique et fiscale des États membres présente un intérêt pour la Communauté. De surcroît, il est déraisonnable de forcer un créancier solvable à payer son débiteur insolvable.

26. Avant les réformes, rien n'empêchait des opérateurs, tels que la KFK, de procéder à des compensations de dettes à l'encontre de producteurs dans le contexte de l'ancien système d'aides agricoles indirectes, et il ne semble pas plus que le nouveau régime exclut la compensation par des opérateurs privés, tels que les banques. Il s'y ajoute que le système de soutien des prix permettrait la compensation entre les autorités publiques et les opérateurs. En toute hypothèse, un nouveau système peut engendrer des conséquences nouvelles pour les bénéficiaires lorsqu'il est géré dans le cadre du droit national. Si l'on excluait la compensation par les autorités fiscales des États membres, cela créerait une discrimination injustifiée en faveur des agriculteurs qui ne paient pas leurs impôts, et cela leur donnerait un avantage dans la concurrence, au détriment du Trésor public, d'autres catégories de personnes assujetties à l'impôt, telles que les

27. Les États membres soulignent l'importance potentielle de la présente affaire pour d'autres types de recouvrement de dettes, tels que la saisie. Ils estiment que la logique des arguments de la Commission aboutirait à la condamnation de tous les types de saisie des aides, même par des personnes privées, et s'appliquerait à la compensation en faveur de la Communauté, alors que cette dernière a déjà été expressément approuvée par la Cour. Si l'on excluait toute possibilité de saisir une aide en vue de recouvrer une dette, cela pourrait rendre l'obtention d'un crédit plus difficile pour les agriculteurs. Au contraire, si l'on continuait d'accepter d'autres procédures de recouvrement des dettes, telles que la saisie, cela démontrerait les avantages de la compensation, plus rapide et ne comportant aucuns frais additionnels pour les agriculteurs concernés. La préférence exprimée par la Commission en faveur des procédures de recouvrement judiciaire constitue une

28 — Arrêt du 26 octobre 1983, *Samvirkende danske Landboforeninger* (297/82, Rec. p. 3299).

29 — Article 39, paragraphe 2, sous c) du traité; arrêt du 10 mars 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association c.a.* (36/80 et 71/80, Rec. p. 735).

30 — Arrêt du 20 février 1979, *Rewe-Zentral*, dit « *Cassis de Dijon* » (120/78, Rec. p. 649).

intervention dans l'équilibre entre les droits des débiteurs et ceux des créanciers, tel qu'il s'est établi dans les systèmes juridiques des différents États membres.

Deuxième question

28. En ce qui concerne la deuxième question, sous a), M. Jensen fait valoir que peu importe que les États membres avancent les fonds nécessaires au paiement des aides à partir de leurs propres ressources, puisqu'ils ont le droit de prétendre à un remboursement intégral de la part de la Communauté. Le changement dans la procédure de paiement, en 1988 (qui remplaçait l'ancien système de paiement d'avances aux États membres par la Communauté)³¹, ne saurait avoir modifié la nature de la relation d'intermédiaire entre les États membres et la Communauté. Le fait que les États membres peuvent seulement demander le remboursement si l'aide a été payée conformément aux règles communautaires n'est absolument pas incompatible avec une telle relation d'intermédiaire. A l'audience, la Commission a estimé que le principe de réciprocité n'était pas, en soi, un obstacle à la compensation, car l'État membre agissait pour son propre compte lorsqu'il distribuait l'aide³².

29. Le ministère, le royaume de Danemark et la république de Finlande font valoir que

les dettes en question sont dues réciproquement par et à l'État danois. Le mécanisme de paiement, le fait que l'État membre assume les frais administratifs et qu'il est seul responsable envers la Communauté pour cette dépense montrent que le ministère est le débiteur de l'agriculteur en ce qui concerne l'aide. L'obligation de payer l'aide est imposée directement aux États membres, de telle sorte que le bénéficiaire ne peut pas demander l'aide directement à la Communauté³³.

30. En réponse à la deuxième question, sous b), M. Jensen fait valoir que le principe général d'égalité exige que la réciprocité des dettes soit une condition pour que le droit communautaire admette la possibilité de compensation. Comme la Cour ne peut interpréter les règles danoises à cet égard, elle devrait examiner en quelle qualité le ministère agit lorsqu'il gère les régimes d'aides communautaires. En raison des différences de pratique, la compensation entraînerait une inégalité inadmissible entre les États membres.

31. Le ministère estime lui aussi que la Cour ne doit se prononcer que sur le point de savoir si les montants d'aides sont dus aux fermiers par l'État membre agissant en sa propre qualité (mais il est en faveur d'une réponse positive), et que les questions de droit national ultérieures, en ce qui concerne, par exemple, le point de savoir si l'État constitue une entité juridique unique, doivent

31 — Voir la note 12.

32 — Arrêt du 18 octobre 1984, Eurico (109/83, Rec. p. 3581).

33 — Arrêts Unaprol, précité à la note 19, et Eurico, précité à la note précédente.

être laissées à l'appréciation du juge national. Par ailleurs, le Royaume-Uni soutient que la réciprocité est une condition générale applicable à la procédure de compensation dans un contexte de droit communautaire, mais que cette réciprocité existe dans le présent contexte, puisque les administrations nationales n'agissent pas pour le compte de la Communauté³⁴ et que le droit national devrait conserver une large marge d'appréciation³⁵.

32. En ce qui concerne la deuxième question, sous c), M. Jensen et la Commission font valoir que l'application de la compensation aux aides agricoles directes est discriminatoire, et donc illégale³⁶, car des subventions nationales équivalentes sont, soit exclues de la compensation, soit soumises à compensation dans la mesure de 20 % seulement du montant total. La Commission ajoute que la manière largement discrétionnaire dont la compensation est appliquée créerait en toute hypothèse un risque permanent de discrimination. A titre subsidiaire, M. Jensen estime que les paiements d'aides devraient être considérés comme relevant du droit de la propriété, de sorte qu'ils ne pourraient être compensés avec des dettes fiscales.

33. Le ministère, tout en soulignant que c'est au juge national qu'il incombe de comparer les aides agricoles communautaires aux subventions nationales, fait valoir que ces deux

types de subventions ne sont pas équivalentes, de telle sorte qu'il n'y a pas de discrimination illicite en droit danois.

34. M. Jensen propose à la Cour de déclarer, en réponse à la deuxième question, sous d), que rien en droit communautaire n'indique que les États membres devraient utiliser des techniques de recouvrement interdites dans d'autres domaines, en ce qui concerne les dettes fiscales qui contribuent aux ressources propres de la Communauté. En toute hypothèse, le pourcentage des recettes de la TVA qui font partie des ressources propres de la Communauté n'est que de 1,4 %.

35. Le ministère prétend que, si la compensation entre des dettes fiscales et des aides agricoles communautaires n'est généralement pas autorisée, elle devrait au moins être possible en ce qui concerne les taxes qui contribuent aux ressources propres de la Communauté. Il relève que le règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, du 29 mai 1989, portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés³⁷, impose aux États membres de mettre tout en œuvre pour recouvrer les taxes en question.

34 — Voir arrêts *Eurico*, précité à la note 32, et *Continental Irish Meat*, précité à la note 23.

35 — Arrêt *Unaprol*, précité à la note 19.

36 — Arrêt du 6 mai 1982, *BayWa c.a.* (146/81, 192/81 et 193/81, Rec. p. 1503).

37 — JO L 155, p. 1.

Quatrième question

36. M. Jensen fait valoir que, dès que l'examen d'une demande d'aide a été mené à son terme, il est contraire à l'article 10, paragraphe 1, du règlement de retarder le paiement, même jusqu'à une date antérieure à la limite fixée dans cette disposition, pour permettre une vérification supplémentaire de l'existence de dettes fiscales éventuelles. Ce retard sert les intérêts unilatéraux des États membres et est incompatible avec l'exigence fixée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, selon lequel les États membres doivent faire en sorte que les paiements interviennent sans retard et exclusivement aux fins prévues. De surcroît, de tels délais aboutissent à une inégalité de traitement, car ils varieront selon les différents États membres³⁸. M. Jensen demande au ministère des intérêts à partir de la date de la fin de l'examen de sa demande d'aide. La Commission, pour sa part, estime que l'article 10, paragraphe 1, du règlement ne présente pas, dans la présente espèce, de pertinence indépendamment de l'article 15, paragraphe 3.

37. Le ministère remarque que le règlement ne contient pas de règles spéciales sur l'examen des demandes et que les États membres ont une large marge d'appréciation en ce qui concerne la façon dont ils gèrent le paiement des aides³⁹, pour autant que la date limite n'est pas dépassée. C'est au juge national qu'il incombe de déterminer si

l'examen de la demande a été rapide. Aussi bien l'Irlande que le Royaume-Uni soutiennent que le paiement devrait avoir lieu dans un délai raisonnable après la fin de l'examen de la demande d'aide, sous réserve du respect de la date limite imposée à l'article 10, paragraphe 1.

IV — Analyse

38. Les trois premières questions déferées par le juge national portent toutes sur le point de savoir s'il existe des obstacles à l'application des règles danoises en matière de compensation dans les circonstances de la présente espèce: le premier obstacle envisagé résiderait dans l'incompatibilité d'une compensation avec le droit communautaire en général, compte tenu de facteurs tels que la qualité en laquelle le ministère agit lorsqu'il distribue des aides communautaires; le deuxième découlerait spécifiquement de la mise en œuvre de la règle danoise en matière de réciprocité, de la manière prétendument discriminatoire d'appliquer la compensation, et de la base légale de la dette fiscale payée au moyen d'une compensation; le troisième obstacle consisterait dans l'incompatibilité de la compensation avec l'article 15, paragraphe 3, du règlement. Nous traiterons donc de ces trois questions ensemble, bien qu'il y ait lieu d'examiner d'abord la troisième question, concernant l'article 15, paragraphe 3, puisqu'il est prétendu que cette disposition revient à interdire expressément la compensation, puis la première question, plus générale, et enfin les points plus spécifiques de la deuxième question. Nous examinerons ensuite séparément la quatrième question, qui porte sur les modalités d'appli-

38 — Arrêt du 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor* c.a. (205/82 à 215/82, *Rec.* p. 2633).

39 — Arrêt *Unapol*, précité à la note 19.

cation de la compensation, et à laquelle il ne convient de répondre que si la compensation est possible.

Première, deuxième et troisième questions

39. Le texte de l'article 15, paragraphe 3, du règlement, cité en particulier par la Commission, ne mentionne pas expressément la compensation. Le fait de créditer l'aide à son bénéficiaire sous la forme d'une compensation, contre décharge, pour le montant correspondant, d'une dette fiscale existant à l'égard de l'État responsable pour accorder l'aide est clairement différent de la déduction de taxes ou droits administratifs particuliers, qui sont les seuls types de déduction mentionnés dans la communication de la Commission accompagnant sa proposition de règlement. Or, le fait d'imposer des charges spéciales pour compenser des frais administratifs nationaux n'apporterait pas au destinataire de l'aide un bénéfice de la même valeur et serait clairement interdit par l'article 15, paragraphe 3. En cas de compensation, le bénéficiaire reçoit la valeur monétaire intégrale de l'aide, même s'il ne contrôle pas pleinement la disposition de cette aide. Il en irait de même en cas de saisie de l'aide pour éteindre une dette, ou de toute autre procédure d'exécution appliquée à l'encontre du bénéficiaire ou de ses biens, soit d'avance, soit après le paiement. Tout cela résulte du fait que, comme l'a exprimé l'avocat général M. Mancini dans l'affaire DEKA/ Communauté économique européenne, « le sujet tenu d'une prestation en espèces offre à ses créanciers une sorte de garantie générale représentée par son patrimoine ... le débiteur se trouve en situation de sujétion par rapport

à ses propres biens »⁴⁰. Personne ne se demanderait si l'aide a bien été payée intégralement si, après son transfert au bénéficiaire, alors qu'elle ferait partie (peut-être momentanément seulement) de ses biens, elle était alors saisie, contre son gré, en faveur d'un quelconque créancier. L'exécution avant le transfert de l'argent ne diffère pas beaucoup, du point de vue du degré de liberté dont bénéficie l'intéressé en ce qui concerne ses biens, d'une exécution postérieure au paiement, sous quelque forme que ce soit⁴¹. En outre, rien ne prouve que le législateur communautaire ait eu l'intention, en adoptant la disposition plutôt laconique qui figure à l'article 15, paragraphe 3, de limiter les méthodes très variables de recouvrement des dettes qui existent en droit national. C'est pourquoi nous concluons que l'article 15, paragraphe 3, du règlement n'interdit pas la compensation, conformément à des règles nationales, entre des aides au titre du règlement et des dettes antérieures vis-à-vis de l'État, lorsque cette compensation est prévue par le droit national et que le bénéficiaire de l'aide est crédité de la valeur intégrale de cette dernière.

40. Nous en venons maintenant au point plus fondamental soulevé par la première question, c'est-à-dire celui de savoir si l'application de règles nationales de compensation dans le cadre du règlement est incompatible avec le droit communautaire.

40 — Précitée à la note 22, p. 439 des conclusions.

41 — En ce qui concerne ses effets sur les créanciers, voir les points 47 à 54 ci-après.

41. L'une des caractéristiques fondamentales d'une organisation commune de marché est de priver les États membres de leur pouvoir de réglementer de manière unilatérale le secteur concerné. Dans l'arrêt *Commission/Allemagne*⁴², la Cour a déclaré en ce qui concerne les États membres que « leur compétence législative ne saurait être que résiduaire et se limite aux situations non régies par la règle communautaire et aux cas où celle-ci leur reconnaît expressément compétence ». On trouve un exemple de cette dernière situation à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, qui prévoit que le contrôle de la mise en œuvre des politiques communautaires ainsi que la prévention et la poursuite des irrégularités sont régis par le droit national⁴³. Dans la première situation, lorsque le droit communautaire ne prévoit rien, il est complété par des règles nationales de procédure ou de fond pour donner effet aux droits engendrés par l'ordre juridique communautaire⁴⁴. Par ailleurs, rien dans l'organisation commune de marchés ne prive les États membres de leur droit général de légiférer en ce qui concerne des aspects autonomes de la politique nationale. La Cour a, par exemple, jugé que le fait d'imposer un droit d'accise temporaire sur les produits agricoles ou une taxe foncière sur les propriétés agricoles, en application d'une politique nationale des revenus destinée à répartir la charge fiscale, n'est pas en principe incompatible avec le droit communautaire. La politique agricole commune ne vise pas à protéger ses bénéficiaires des effets de politiques nationales distinctes, d'application générale⁴⁵. La reconnaissance, par la Cour,

de la compétence des États membres pour poursuivre et protéger leurs propres intérêts fiscaux⁴⁶ peut, bien entendu, être assortie de la constatation d'un intérêt communautaire propre dans l'efficacité fiscale des États membres, non seulement parce que la TVA et les droits douaniers contribuent aux ressources propres de la Communauté, ou parce que la coordination des politiques économiques des États membres, y compris le niveau de la dette publique, est une question d'intérêt commun dans une union économique et monétaire en développement⁴⁷, mais aussi, en fin de compte, parce que le bon fonctionnement de la Communauté dépend du caractère approprié des mécanismes administratifs, judiciaires et autres, gérés et financés par les États membres. A notre avis, des règles nationales concernant le paiement et le recouvrement des dettes fiscales et toutes les questions connexes, y compris les procédures d'exécution et de saisie, les priorités entre créanciers et, partant, les possibilités de compensation, entrent dans le champ d'application de ce principe, pour autant qu'elles soient par ailleurs compatibles avec le droit communautaire.

42. Dans tous ces cas, l'application de règles nationales est soumise à des conditions qui, de manière générale, visent à assurer l'efficacité du droit communautaire. Par exemple, dans l'arrêt *Deutsche Milchkontor e.a.*, la Cour a délimité les conditions applicables

42 — Arrêt du 18 septembre 1986 (48/85, Rec. p. 2549, point 12).

43 — Arrêt du 28 juin 1977, *Balkan-Import-Export* (118/76, Rec. p. 1177, point 5); arrêts *Deutsche Milchkontor e.a.*, précité à la note 38, point 2; *Italie/Commission*, précité à la note 20, point 9, et *BayWa e.a.*, précité à la note 36, point 29.

44 — Arrêts *Rewe*; *Comet*, et *San Giorgio*, point 12, tous précités à la note 26.

45 — Arrêts *Irish Creamery Milk Suppliers Association e.a.*, précité à la note 29, point 13, et *Samvirkende danske Landboforeninger*, précité à la note 28, point 8.

46 — Voir également arrêts *Cassis de Dijon*, précité à la note 30, point 8, et du 15 mai 1997, *Futura Participations et Singer* (C-250/95, Rec. p. I-2471, point 31), et, dans un contexte différent, nos conclusions du 20 mars 1997 sous l'arrêt du 18 décembre 1997, *Molenheide e.a.* (C-286/94, C-340/95, C-401/95 et C-47/96, point 43).

47 — Voir les articles 3 A, paragraphe 3, et 104 C du traité.

aux règles nationales de recouvrement des sommes indûment payées, expressément visées à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70:

« En premier lieu, l'application du droit national ne doit pas porter atteinte à la portée et à l'efficacité du droit communautaire. Tel serait notamment le cas si cette application rendait la récupération de sommes irrégulièrement octroyées pratiquement impossible. ... En second lieu, l'application du droit national doit se faire de façon non discriminatoire par rapport aux procédures visant à trancher des litiges du même type mais purement nationaux »⁴⁸.

Lorsque le droit communautaire renvoie implicitement au cadre complémentaire des règles nationales de fond et de forme pour garantir l'exercice de droits qu'il confère, ces règles sont également soumises aux conditions, que nous appellerons les règles « San Giorgio », en ce sens que les conditions « ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et qu'elles ne sauraient être aménagées de manière à rendre pratiquement impossible l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire »⁴⁹.

48 — Précité à la note 38, points 22 et 23; voir également arrêts *Balkan-Import-Export*, précité à la note 43, point 5; *BayWa c.a.*, précité à la note 36, point 29, et *Italie/Commission*, précité à la note 20, point 9.

49 — Arrêt *San Giorgio*, précité, point 12.

43. Les règles nationales indépendantes sont soumises à des conditions spécifiques, compte tenu de ce qu'elles ne sont pas immédiatement ou directement nécessaires pour la mise en œuvre du droit communautaire dans le domaine concerné. En matière d'organisation commune de marchés agricoles, de telles règles seraient incompatibles avec le traité si elles « entravaient le fonctionnement des mécanismes dont les organisations concernées se servent pour atteindre leurs objectifs »⁵⁰. Dans le cas d'un impôt national, une telle entrave pourrait se manifester par un effet sur le niveau des prix, sur l'approvisionnement du marché, ou sur la structure de la production agricole ou des exploitations⁵¹.

44. La compensation, sur la base de règles nationales, entre des aides dues aux agriculteurs au titre du règlement et des dettes fiscales dues par ces agriculteurs à un État membre relève, en partie, des deux situations. La compensation est une procédure prévue par le droit danois et qui, tout en assurant le paiement intégral d'aides communautaires, emploie une méthode particulière visant à garantir la réalisation de l'objectif national autonome de recouvrement de l'impôt. Nous renvoyons aux conditions concernant les deux types de règles dans l'analyse ci-après. Nous ne pensons toutefois pas que, dans un

50 — Arrêt *Irish Creamery Milk Suppliers Association c.a.*, précité à la note 29, point 15; voir également arrêt *Samvirkende danske Landboforeninger*, précité à la note 28, point 11. La Cour n'a pas estimé que l'obligation de payer des impôts nationaux pour les fermiers qui reçoivent des subventions communautaires était contraire à l'exigence inscrite à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, dans sa version applicable à l'époque, en ce sens que les États membres doivent utiliser les fonds mis à leur disposition par la Commission « exclusivement aux fins prévues ».

51 — Arrêts *Irish Creamery Milk Suppliers Association c.a.*, précité à la note 29, point 22, et *Samvirkende danske Landboforeninger*, précité à la note 28, points 14 à 16.

cas hybride tel que celui de l'espèce, les conditions formulées différemment et qui ont été décrites aux points 42 et 43 ci-dessus, engendrent des exigences différentes au fond. Les questions fondamentales sont de savoir si la mise en œuvre de la compensation rend impossible, en fait ou potentiellement, l'exercice des droits tirés du règlement ou affecte d'une autre manière le fonctionnement du système établi par ce dernier, et si la compensation engendre une discrimination en ce qui concerne l'exercice de droits similaires tirés de la loi nationale.

45. Dans son arrêt DEKA/Communauté économique européenne, la Cour a déjà indiqué que, dans le cas d'un commerçant insolvable, la compensation, par la Communauté, de créances réciproques ou connexes peut être, en pratique, le seul moyen de récupérer des sommes indûment payées, qui sont dues directement à la Communauté⁵². Dans ses conclusions, l'avocat général M. Mancini avait laissé entendre que, pour garantir l'uniformité à travers la Communauté, un tel droit de compensation devrait être considéré comme fondé sur un principe général commun aux systèmes juridiques des États membres, et appliqué à des créances ayant une base communautaire⁵³. L'arrêt s'inspire clairement du même raisonnement⁵⁴. La Cour a relevé que les règles communautaires sur les restitutions à la production et à l'exportation pouvaient engendrer non seulement des créances que les opérateurs économiques peuvent opposer aux autorités de gestion, mais également des créances contre ces opérateurs, pour le rem-

boursement de sommes indûment payées, et qu'il pouvait en résulter des créances réciproques ou même connexes, entre ces autorités et les opérateurs économiques, ce qui constitue un objet de compensation approprié⁵⁵.

46. Dans l'arrêt *Continental Irish Meat*⁵⁶, la Cour a admis, sans objection, l'application de règles de compensation nationales en ce qui concerne des montants monétaires compensatoires dus, respectivement, par et à l'organisme d'intervention de l'État membre concerné. Deux remarques peuvent être faites. Premièrement, la compensation est permise pour certains régimes à l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 3887/92. Des aides indûment payées peuvent être déduites d'aides qui restent à payer. A notre avis, cette disposition n'exclut pas, a contrario, l'application de la compensation dans d'autres contextes. Cela résulte clairement, bien sûr, de la jurisprudence de la Cour, toujours applicable, en la matière, mais également du contexte de la disposition en cause. L'article 14 du règlement n° 3887/92 vise de manière générale le recouvrement de sommes indûment payées, et la compensation est autorisée en tant qu'alternative à d'autres formes de récupération. On ne saurait donc le lire comme préjugant la question en ce qui concerne des dettes qui surviennent en dehors du contexte particulier sur lequel il porte. En second lieu, si le droit communautaire autorise la compensation, soit directement en faveur de la Communauté, soit par les États membres dans des situations où les deux dettes réciproques naissent dans le contexte d'un régime communautaire, l'intérêt de la Communauté à l'efficacité du

52 — Précité à la note 22, points 13 et 14.

53 — Page 439 de ses conclusions.

54 — Voir les points 13 et 15. Le point 15 vise expressément un principe général à l'encontre des cessions frauduleuses (ou abusives) de créances.

55 — Point 13.

56 — Précité à la note 23.

contrôle fiscal d'un État membre impose de permettre la compensation, en application de règles nationales, d'une aide au titre du règlement avec des dettes fiscales dues à un État membre, sauf s'il existe une preuve convaincante d'un effet nocif sur la portée et l'efficacité du droit communautaire, y compris celles du règlement. A notre avis, en l'absence d'une contre-indication claire, on ne devrait pas faire de distinction de principe selon que la dette est due à une administration d'un État membre chargée du recouvrement de fonds communautaires ou à une autre administration chargée de percevoir les impôts, en permettant à la première, mais non à la seconde, de retenir le paiement sous la forme d'une compensation pour éteindre une dette reconnue. Dans le cas contraire, on inverserait la teneur des règles San Giorgio, en exigeant que le droit national accorde un traitement plus favorable aux dettes fondées sur le droit communautaire.

47. Il est clair que les objectifs du règlement sont liés au fonctionnement général des marchés agricoles. Cela ressort non seulement des considérants cités ci-dessus et du texte de l'article 13 en ce sens que les interventions au titre du règlement doivent servir à stabiliser les marchés agricoles, mais également de la nature du régime mis en place par le règlement. Ainsi, alors que celui-ci vise à indemniser les agriculteurs pour la baisse des prix, l'indemnisation n'est pas calculée sur la base des droits d'un agriculteur particulier au titre du régime antérieur, mais plutôt par référence à la productivité régionale, ce qui peut défavoriser ou avantager certains agriculteurs⁵⁷. Son montant peut également varier en fonction de change-

ments sur les marchés⁵⁸, alors que des demandes trop nombreuses en ce qui concerne la superficie sur laquelle a été fondé le calcul de l'indemnisation entraînera une réduction proportionnelle de l'aide pour tous les intéressés et, éventuellement, une augmentation des mises en jachère non compensées⁵⁹. Ainsi, contrairement aux arguments de M. Jensen et de la KFK, le règlement ne vise pas à protéger chaque agriculteur individuel contre toute diminution du revenu dont il dispose. De surcroît, le droit communautaire général n'engendre pas un droit à une telle protection⁶⁰. Nous sommes d'accord avec les États membres lorsqu'ils font valoir que, avec le régime antérieur, les agriculteurs étaient soumis, tant directement qu'indirectement, aux aléas des procédures de compensation⁶¹. Les opérateurs pouvaient compenser entre les prix qui bénéficiaient des interventions dues aux producteurs et les dettes de ces producteurs à leur égard. Qui plus est, l'organisme d'intervention de chaque État membre pouvait procéder à des compensations entre les aides visant à soutenir les prix et les montants dus par les opérateurs. Dans une situation d'insolvabilité, cela aurait forcément entraîné une perte pour les autres créanciers des opérateurs, parmi lesquels pouvaient figurer des agriculteurs à qui était dû le paiement de leurs produits⁶².

48. A notre avis, le simple fait que la compensation directe, par l'État, avec des aides dues aux fermiers était impossible dans le

58 — Article 15, paragraphe 1, du règlement.

59 — Article 2, paragraphe 6, du règlement.

60 — Voir l'arrêt du 27 septembre 1979, *Eridania et Società italiana per l'industria degli Zuccheri* (230/78, Rec. p. 2749).

61 — Voir le point 25 ci-dessus.

62 — Cela aurait pu arriver, par exemple, dans les circonstances de l'affaire *Continental Irish Meat*, précitée à la note 23.

57 — Article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement.

passé n'exclut pas son application à présent. La question véritable est de savoir si le nouveau système, institué par le règlement, serait affecté par la compensation dans une mesure de nature à gêner son bon fonctionnement.

49. Comme nous l'avons déjà souligné, le résultat de la compensation est de créditer à l'agriculteur le montant intégral de l'aide concernée, même si sa liberté d'en disposer à sa convenance est limitée. En cela, il est déjà favorisé par rapport à d'autres formes de déduction qui sont en principe autorisées par le droit communautaire, telles que le prélèvement de taxes, qui réduisent véritablement la valeur de l'aide à l'agriculteur⁶³. La déduction à la source de montants d'aide, pour satisfaire à des dettes fiscales existantes, d'une manière qui garantit que la valeur totale de l'aide est néanmoins portée au crédit de l'agriculteur, en tenant compte de son passif aussi bien que du revenu dont il dispose, ne semble pas plus susceptible d'affecter les objectifs de l'organisation commune du marché qu'un tel prélèvement direct de taxe.

50. De surcroît, et ce n'est pas surprenant, personne n'a contesté le droit général des créanciers de se prévaloir d'une saisie ou d'autres formes d'exécution, ou d'une saisie judiciaire, contre la volonté de l'agriculteur

débiteur. Le critère de distinction n'est toutefois pas le degré de protection de l'agriculteur, dont l'aide peut être détournée dans toutes ces hypothèses; il s'agit de la protection d'autres créanciers, personnes qui n'entrent pas directement dans le champ d'application du règlement. La Communauté n'a pas un intérêt direct à troubler l'équilibre fixé par la loi nationale entre les droits des différentes catégories de créanciers.

51. On a toutefois évoqué un lien entre le degré de protection des créanciers privés d'un agriculteur et le fonctionnement du règlement en faisant valoir le besoin de liquidités. Il a été dit que l'intérêt des banques ou des fournisseurs à ouvrir un crédit aux agriculteurs est réduit si leurs espoirs de pouvoir faire saisir l'aide, ou leur droit formel à cette aide par une opération de cession, sont menacés par une compensation effectuée par l'État, au détriment en fin de compte des agriculteurs. Rien n'indique que les liquidités de l'agriculteur en tant que telles font partie des intérêts protégés par le règlement. Elles dépendent de nombreux facteurs structurels autant que du niveau des prix ou de l'aide reçue par les agriculteurs — des facteurs tels que les problèmes de saison, le niveau des taux d'intérêt, la valeur de la terre, etc. Pour dire les choses sans détour, il est difficile d'admettre que la Communauté cherche à contribuer aux avoirs des agriculteurs en leur permettant de retarder le paiement de créances fiscales légitimes à leur rencontre, ou de ne pas y répondre.

52. Quoi qu'il en soit, les liquidités des agriculteurs et leurs possibilités d'obtenir des

⁶³ — Voir arrêts *Irish Creamery Milk Suppliers Association e.a.*, précité à la note 29, et *Samvirkende danske Landboforeninger*, précité à la note 28.

crédits pourraient finalement être beaucoup plus fortement affectées par l'interdiction de compensation, par l'État, de dettes fiscales nationales au moyen des aides, pour des raisons qui seraient également applicables à la compensation par d'autres parties et à la saisie, que par le maintien de l'usage, par l'État, de l'une, parmi plusieurs, des formes de recouvrement prévues en droit national.

53. La compensation n'est importante que dans des situations d'insolvabilité actuelle ou imminente. Son application à des comptes courants réciproques entre des opérateurs économiques est de routine et elle n'est pas controversée, car elle est pratique pour les deux parties. Il est, par nature, improbable que l'agriculteur insolvable, ou un agriculteur qui connaît des difficultés financières, jouisse personnellement de la libre disposition des montants d'aide. Les différentes formes de compensation et de recouvrement qui existent dans les systèmes juridiques des États membres visent tous à gérer les risques courus par les créanciers du fait de l'insolvabilité de leurs débiteurs⁶⁴. La possibilité de compensation offre un avantage au créancier dont la créance trouve un équivalent, total ou partiel, dans une de ses dettes vis-à-vis de son débiteur, dont il peut se prévaloir pour réduire le risque. Il a été affirmé que l'État ne devrait pas être autorisé à exploiter son accès privilégié aux montants d'aide en procédant à des compensations. Il est toutefois inhérent à la compensation — une pratique à l'encontre

de laquelle la Cour n'a trouvé aucune objection en soi, dans d'autres situations — qu'un créancier ait la chance de se trouver dans une telle position privilégiée par rapport à d'autres. Il importe de ne pas examiner ce privilège indépendamment d'autres, susceptibles d'exister. Toutes les formes de sécurité dépendent d'un accès privilégié, de quelque nature que ce soit, à des moyens de recouvrement de la dette concernée. D'autres créanciers peuvent avoir organisé leurs opérations de manière à avoir un accès également privilégié à d'autres avoirs de l'agriculteur. Il peut s'agir de la garantie résidant dans le fait qu'ils lui doivent des sommes pour des produits qui correspondent au crédit accordé, qu'ils gardent un titre sur l'équipement fourni ou prennent une hypothèque sur les terres de l'agriculteur, sa récolte ou d'autres biens de cet agriculteur. L'argument à l'encontre d'un tel accès privilégié de l'État, ou de tout autre créancier, est essentiellement fondé sur l'équité, par rapport à d'autres créanciers, plutôt que sur le bon fonctionnement du règlement. Nous ne pouvons que répéter qu'il n'existe pas, en droit communautaire, de besoin évident de détruire l'équilibre réalisé par les différents systèmes juridiques nationaux, entre les droits des différents types de créanciers, qu'ils disposent d'une sécurité ou non. Il en va de même du statut, selon les différentes lois nationales, du droit de compensation et des droits nés d'arrangements avec les créanciers, tels que ceux apparemment passés par M. Jensen.

54. Il a également été avancé que la possibilité de l'agriculteur de garantir des crédits privés est affectée si la compensation est utilisée par l'État, au détriment de ses créanciers privés: l'agriculteur ne peut alors pas

64 — Voir, là encore, l'arrêt DEKA/Communauté économique européenne, précité à la note 22, point 14, les conclusions de l'avocat général M. Mancini sous l'arrêt *Continental Irish Meat*, précité à la note 23, ainsi que notre référence à des « liquidités insuffisantes », au point 41 de nos conclusions sous l'arrêt *Moleneide e.a.*, précitées à la note 46.

utiliser le bénéfice de l'aide pour servir de sécurité au créancier de son choix. Or, un agriculteur ne pourrait jamais utiliser un montant d'aide à venir pour garantir un crédit de la part des autorités fiscales qui, comme on l'a dit, ne peuvent éviter d'être son créancier et qui ne doivent donc pas être encouragées à accorder un crédit. De même que les autorités publiques sont les seuls organes qui seront vraisemblablement obligés, dans l'intérêt général, d'être les créanciers de tout acteur économique (pour les impôts, les droits douaniers, ou autres droits), ils sont les organes qui sont responsables, dans l'intérêt général, du paiement et de la distribution de différents types d'aides et de subventions (économiques, de sécurité sociale, etc.) à de larges parties de la population. Le fait que l'État puisse avoir un accès privilégié à différents types d'aides publiques, y compris celles qui sont financées par la Communauté, ne peut donc être isolé du fait qu'il a la charge de prélever les impôts et autres droits, dont la destination ultime est de financer de telles aides, de même que les mécanismes de gestion de ces aides. Même si leurs fonctions sont très différentes, aucun argument valable n'a été mis en avant pour expliquer pourquoi les avantages en matière de gestion du risque qui résultent des règles nationales de droit commun en matière de recouvrement des aides devraient être refusés à l'État, dont le rôle implique qu'il soit à la fois créancier et débiteur, alors qu'ils pourraient profiter à des créanciers qui acceptent librement le risque d'avancer des crédits à des opérateurs économiques libres de passer des contrats, tels que les agriculteurs.

l'absence de compensations les agriculteurs ayant des difficultés à payer leurs impôts pourraient tirer parti de ce crédit involontaire tout en empruntant sur la base de leur droit aux aides au titre du règlement. Un tel emprunt entraînerait inévitablement une perte de revenu pour l'État. La Cour a déjà eu l'occasion de censurer les cessions lorsqu'elles reviennent à frauder des créanciers (en l'espèce la Communauté elle-même) dans l'arrêt DEKA/Communauté économique européenne ⁶⁵.

56. Enfin, pour répondre à l'argument selon lequel l'autorisation de la compensation en l'espèce entraînerait de grandes différences de traitement entre les différents systèmes juridiques nationaux, causant des perturbations dans le fonctionnement de l'organisation commune des marchés, nous dirons que, si les disparités s'avèrent de nature à compromettre l'égalité de traitement entre les producteurs dans différents États membres, ou à fausser ou entraver le fonctionnement du marché commun, ce n'est pas à la Cour qu'il appartient d'exclure l'application de toutes les règles nationales de ce type sur le recouvrement des dettes, mais au législateur communautaire d'adopter les dispositions nécessaires pour pallier de telles disparités ⁶⁶.

57. Nous en venons maintenant à la deuxième question, sous a) à d), où le juge

55. Il résulte également du rôle inévitable de l'État en tant que créancier fiscal qu'en

65 — Précité à la note 22, points 15 à 18.

66 — Arrêt *Deutsche Milchkontor* e.a., précité à la note 38, point 24.

national appelle l'attention sur certains aspects spécifiques des règles nationales.

Deuxième question, sous a) et b)

58. Les parties a) et b) de la deuxième question visent toutes deux en fait la question de la réciprocité des dettes soumises à compensation. La deuxième question, sous a), vise essentiellement à savoir si la qualité en laquelle l'État agit lorsqu'il accorde des aides au titre du règlement affecte, au regard du droit communautaire, son droit, tiré de la loi nationale de compenser avec les dettes fiscales qui lui sont dues. La deuxième question, sous b), porte sur la pertinence du fait que les règles nationales en matière de compensation imposent une exigence de réciprocité. Il n'a pas été demandé à la Cour de définir la qualité en laquelle l'organisme de l'État membre désigné agit lorsqu'il distribue des fonds communautaires sous forme d'aides.

59. Dans l'arrêt DEKA/Communauté économique européenne, la Cour a indiqué que des « créances réciproques et même connexes ... se prêtent à la compensation » en droit communautaire⁶⁷. Comme l'indique la jurisprudence, la réciprocité est exigée dans les différents systèmes juridiques

nationaux qui permettent la compensation, bien que cette exigence varie considérablement quant aux détails. Dans certains États membres, l'État et ses organismes ne constituent pas une entité unique à cet effet. En Irlande, par exemple, chaque ministre du gouvernement constitue un organe distinct isolé, de telle sorte qu'un ministre ne peut pas compenser entre un montant dû à un autre et un paiement dont il est redevable. Une condition préalable évidente pour utiliser la compensation dans la présente espèce est que, selon la loi danoise, le ministère et l'administration fiscale soient considérés comme une seule et même entité à cet effet, et c'est au juge national de le vérifier. Le droit communautaire ne détermine pas la signification ni la portée de la réciprocité ou du caractère mutuel exigés pour l'application des règles nationales de compensation⁶⁸. En droit communautaire, le point à contrôler reste celui, plus général, de savoir si la règle nationale affecte la portée et l'efficacité des règles communautaires, y compris le règlement.

60. Dans l'arrêt Unaprol⁶⁹, par exemple, la Cour a relevé que le droit communautaire ne réglementait pas l'attribution des intérêts produits par les sommes détenues par un organisme national d'intervention avant d'être payées aux bénéficiaires des aides. Ainsi, la propriété éventuelle de ces intérêts était une question relevant de la loi nationale, à condition que les dispositions nationales ne

68 — La situation est différente, bien entendu, lorsque la compensation est effectuée directement par la Communauté elle-même, comme dans l'affaire DEKA/Communauté économique européenne, auquel cas, en l'absence de règles spécifiques, il convient de déterminer des critères communautaires, sur le fondement des principes généraux communs aux systèmes juridiques des États membres.

69 — Précité à la note 19.

67 — Précité à la note 22, point 13.

compromettent pas l'application uniforme ni l'efficacité du droit communautaire⁷⁰. La Cour n'a donc pas eu à dire si l'organisme national agissait comme intermédiaire ou comme propriétaire des sommes en question⁷¹.

61. Nous avons déjà dit qu'à notre avis les bénéficiaires de l'aide ne voient pas leurs intérêts affectés par la compensation d'une manière qui trouble le bon fonctionnement du règlement ou la réalisation de ses objectifs, ou qui enfreigne les dispositions du règlement n° 729/70. Pour les mêmes raisons, on ne saurait dire que la Communauté subit un quelconque préjudice de ce fait.

62. Un exposé de notre point de vue quant à la qualité en laquelle les autorités désignées par les États membres agissent, au regard du droit communautaire, lorsqu'ils paient les montants prévus au règlement, peut néanmoins être utile, pour le cas où la Cour déciderait que cette qualité revêt une importance autonome, ou pour le cas où cela serait utile au juge national pour l'application des règles nationales. A notre avis, la relation des États membres et de leurs organismes avec la Communauté⁷² n'est pas très différente, dans le présent contexte, de celle qui existe lorsque les États prennent des mesures pour se conformer à n'importe quelle obligation qui leur est imposée par le droit communau-

taire, qu'il s'agisse de la perception de la TVA, de l'application de règles communautaires dotées d'effet direct, ou de la mise en œuvre des directives. Ils agissent en leur propre nom, et exercent leurs propres compétences, en tant que sujets à la fois du droit national et du droit communautaire. Ils n'agissent pas en tant qu'agent ou intermédiaire de la Communauté, ni en son nom, sauf au sens courant de ces termes. Ils « appliquent le droit communautaire sous leur propre responsabilité »⁷³. Ainsi, dans une série d'affaires, la Cour a estimé, en ce qui concerne différentes pertes subies par des personnes privées comme conséquence de la mise en œuvre de la politique agricole commune, que, quel que soit le rôle joué par la Commission, ce sont les organismes d'intervention qui sont responsables, étant donné leur indépendance vis-à-vis des autorités de la Communauté⁷⁴. Une telle conclusion n'est en rien contredite par le fait que la Communauté finance les dépenses nécessaires au titre du règlement (sous réserve, bien sûr, de l'exception financièrement importante des frais administratifs). Le fait que la Communauté fournisse les fonds nécessaires avant ou après le paiement correspondant de l'aide est donc dénué de toute pertinence.

63. La Cour a souvent déclaré que la politique agricole commune fonctionne sur la

70 — Points 24, 25 et 28.

71 — Point 12.

72 — Comme nous l'avons déjà souligné, la relation entre les différents secteurs de l'État entre eux est déterminée par les règles nationales sur la réciprocité.

73 — Arrêts du 10 juin 1982, *Interagra/Commission* (217/81, Rec. p. 2233, point 7) et du 27 mars 1980, *Sucriumex/Commission* (133/79, Rec. p. 1299).

74 — Arrêts *Eurico*, précité à la note 32, point 18; du 22 janvier 1976, *AIMA* (60/75, Rec. p. 45); du 13 février 1979, *Granaria* (101/78, Rec. p. 623); *Sucriumex/Commission*, précité, et *Interagra/Commission*, précité.

base d'un partage de compétences entre la Communauté et les États membres⁷⁵. Ce partage est reflété dans le secteur agricole par, notamment, les articles 4 et 8 du règlement n° 729/70. Ainsi, dans l'arrêt *Italie/Commission*, C-34/89, la Cour a distingué entre la relation, au titre de l'article 8 du règlement n° 729/70, entre les organismes d'intervention et les opérateurs économiques, qui est régie par le droit national, et celle entre les États membres et la Commission, qui ne concerne pas « l'octroi des aides ou la récupération des avances excédentaires en tant que tels, mais la question de savoir si c'est l'État membre concerné ou la Communauté qui doit supporter la charge financière correspondante »⁷⁶.

Deuxième question, sous c)

64. Le juge national y soulève le problème de la discrimination et, en particulier, celui de la pertinence du fait que la compensation entre certaines subventions nationales, en matière d'environnement et de développement, et les dettes fiscales de leurs bénéficiaires vis-à-vis de l'État est limitée en

pratique. Un problème de discrimination ne peut être résolu qu'à travers une comparaison, par le juge national, des règles applicables aux différents types de dettes et des caractéristiques matérielles de ces dettes, bien que la Cour soit compétente pour lui donner des lignes directrices aux fins de cette comparaison. La considération primordiale est que les règles nationales ne doivent pas permettre que la compensation soit utilisée plus librement vis-à-vis de dettes engendrées par le droit communautaire qu'à l'égard de dettes résultant de la loi nationale.

65. La première discrimination possible dans l'application des règles danoises est liée à l'existence de ce qui est décrit dans l'ordonnance de renvoi comme une exception fondée sur des considérations générales et sociales. La nature précise de cette exception n'est pas claire, mais il y aurait discrimination illicite si elle ne jouait pas aussi, dans la mesure où les conditions en seraient réunies, pour la compensation entre des dettes fiscales et des aides communautaires agricoles. Si, par exemple, l'exception permet, ou impose, la prise en compte de la situation personnelle du débiteur, il serait contraire au droit communautaire de priver un agriculteur de la totalité de l'aide, en raison de ses dettes fiscales, alors qu'une autre personne, dans une position similaire, ou même la même personne, pourrait demander une dérogation en ce qui concerne l'intégralité ou une partie d'une somme que lui devrait l'État au titre de la loi nationale. Si, d'un autre côté, des catégories entières de paiements de l'État, telles que des salaires, des pensions ou des droits de sécurité sociale, ou des montants minimaux spécifiés de tels paiements, sont exclues du champ d'application des règles nationales de compensation,

75 — Arrêts *Unaprol*, précité à la note 19, point 27, et *Balkan-Import-Export*, précité à la note 43, point 5. Voir également les commentaires de l'avocat général M. Van Gerven aux points 14 et 15 de ses conclusions sous l'arrêt *Unaprol*.

76 — Précité à la note 20, point 10. Ce partage des compétences est également mis en évidence par le régime de contrôle établi à l'article 9 du règlement n° 729/70. Voir l'arrêt du 9 octobre 1990, *France/Commission* (C-366/88, Rec. p. I-3571, points 20 à 23).

pour des motifs d'ordre social ou général, le juge national doit examiner si de telles dettes sont comparables aux aides instituées par le règlement. A cette fin, le juge national doit tenir compte du fait que, alors que le règlement est de nature structurelle, il n'en concerne pas moins, comme l'indique son deuxième considérant, les revenus des agriculteurs, et que l'article 39, paragraphe 1, sous b), du traité énonce que l'un des objectifs de la politique agricole commune est d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole. A l'exception des paiements compensatoires pour les mises en jachère, les aides payées au titre du règlement consistent uniquement en un complément du prix reçu par l'agriculteur pour sa récolte, mais cela ne serait pertinent que si les restrictions de la loi nationale en ce qui concerne la compensation sur les salaires et autres étaient supprimées en cas de sources de revenu additionnelles.

66. Il convient en second lieu d'examiner le traitement exceptionnel accordé à certaines subventions économiques nationales. A l'époque des opérations de compensations en cause ici, il semble qu'au moins certaines de ces subventions échappaient en pratique totalement à la compensation, de crainte de décourager la mise en œuvre des projets concernés. Certaines des subventions exonérées concernaient des projets dans le secteur agricole, en ce qui concerne à la fois la production primaire et la manufacture. A notre avis, il n'est pas nécessaire, pour constater l'existence d'une discrimination, que les aides nationales qui échappent à la compensation soient comparables à tous égards et jusque dans le détail aux aides accordées au titre du règlement. Comme l'a

dit l'avocat général M. Mancini dans ses conclusions sous l'arrêt *San Giorgio*, le fait de fractionner les mesures fiscales (ou, comme ici, les subventions nationales) dans le contexte d'un système d'imposition national, en de nombreux secteurs, puis de circonscrire l'application du principe de non-discrimination à chacun de ces secteurs, aboutirait non seulement à affaiblir ce principe, mais pratiquement à le détruire⁷⁷. Ainsi, dans l'arrêt *Finsider/Commission*, la Cour a déclaré que des différences de traitement étaient justifiées lorsqu'elles étaient fondées sur des « différences objectives et importantes »⁷⁸. Toute aide visant à soutenir une activité économique que l'absence d'aide pourrait rendre impossible, étant donné la structure du marché, doit être considérée comme comparable. Il n'est même pas nécessaire, à cet effet, que l'exonération s'applique à des aides dans le secteur agricole, puisque notre vérification ne porte pas nécessairement sur une discrimination entre différents types d'aides reçues par le même bénéficiaire. Si l'on constate que des paiements compensatoires au titre du règlement sont comparables à l'un quelconque des différents types de subventions nationales, il y aura discrimination, même si les subventions nationales sont théoriquement soumises à une compensation totale, dès lors qu'en pratique elles ne le sont pas.

67. Le fait que les autorités danoises aient le pouvoir discrétionnaire de décider d'ap-

77 — Précité à la note 26, p. 3634 des conclusions. Voir également l'arrêt du 19 octobre 1977, *Ruckdeschel* e.a. (117/76 et 16/77, Rec. p. 1753, point 7).

78 — Arrêt du 15 janvier 1985 (250/83, Rec. p. 131, point 8) (italiques ajoutées).

plier ou non les règles de compensation n'est pas, à notre avis, nécessairement illégal en raison de ce que la Commission décrit comme un risque permanent de discrimination. La décision d'utiliser la compensation est probablement toujours discrétionnaire, en ce sens que c'est un choix du créancier qui dépend de son appréciation des biens solvables du débiteur. Des dérogations fondées sur la situation personnelle des débiteurs d'impôts ou sur la probabilité qu'ils puissent poursuivre leur activité économique sont également discrétionnaires par nature. D'un côté, la Cour a exclu l'application de règles nationales qui comportent l'exercice d'une marge d'appréciation en ce qui concerne l'opportunité de renoncer à récupérer des sommes indûment ou irrégulièrement payées à partir de fonds communautaires⁷⁹, en particulier sur la base de critères économiques⁸⁰. De l'autre côté, la Cour a autorisé à ne pas recouvrer de telles sommes pour des motifs d'équité personnelle, en application de règles nationales non discriminatoires qui ne portent pas atteinte aux objectifs de l'organisation commune du marché en question⁸¹. La Cour a également approuvé l'application, sans discrimination, de règles nationales permettant, pour des motifs d'équité, la remise après le délai national normal de droits de douane perçus en trop, lorsque cela ne porte pas atteinte à l'effet des règles pertinentes du droit communautaire⁸². Le fait d'accorder de manière discrétionnaire à un agriculteur des paiements compensatoires au titre du règlement, sur la base de considérations sociales ou d'équité, au lieu de retenir ces montants dans le cadre d'une compensation,

n'est clairement pas de nature à porter atteinte au fonctionnement du règlement. On ne peut le comparer, à notre avis, au fait de renoncer à recouvrer des fonds indûment payés à partir de fonds communautaires. La situation qui nous occupe est nettement plus proche de celle de l'affaire Reichelt, où des règles nationales fondées sur l'équité permettaient l'exercice d'un pouvoir d'appréciation pour faire échec à une règle nationale fixant des délais qui limitaient la possibilité d'un importateur de récupérer des droits de douane payés en trop, récupération à laquelle il pouvait prétendre, en principe, au titre du droit communautaire. C'est pourquoi nous estimons également que l'exercice d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'application ou non de la compensation pour des motifs plus larges de caractère économique serait aussi licite. La réserve de l'interdiction de discrimination reste toutefois applicable. Si des subventions nationales comparables ne sont jamais soumises à compensation en pratique, la simple possibilité de renoncer de manière discrétionnaire à la compensation en ce qui concerne des paiements au titre du règlement ne satisfera pas à l'exigence d'égalité de traitement entre les paiements fondés sur le droit communautaire et ceux fondés sur le droit national.

Deuxième question, sous d)

68. A la lumière de la discussion qui précède, nous ne pensons pas qu'il est nécessaire, pour l'application à des aides au titre du règlement de règles nationales — non dis-

79 — Arrêts *BayWa e.a.*, précité à la note 36, point 30, et *Deutsche Milchkontor e.a.*, précité à la note 38, point 22.

80 — Arrêt *Balkan-Import-Export*, précité à la note 43, point 5.

81 — Arrêt du 27 mai 1993, *Peter* (C-290/91, Rec. p. I-2981, point 11). L'avocat général M. Jacobs fait, au point 22 de ses conclusions, la distinction entre une marge d'appréciation fondée sur l'équité et un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'opportunité de renoncer au recouvrement.

82 — Arrêt du 27 mai 1982, *Reichelt* (113/81, Rec. p. 1957, point 16).

criminatoires — de compensation, que la dette reconventionnelle trouve sa base légale dans le droit communautaire, ou qu'une part de cette dernière dette doive revenir à la Communauté comme partie de ses ressources propres. Toutefois, pour le cas où la Cour ne serait pas d'accord avec notre analyse, le fait que le droit communautaire impose aux États membres de mettre en œuvre un système de TVA, la taxe que M. Jensen avait omis de payer, serait pertinent. Les États membres satisfont pour l'essentiel à la même fonction lorsqu'ils recouvrent la TVA et lorsqu'ils distribuent des aides agricoles communautaires, c'est-à-dire qu'ils sont des sujets indépendants du droit communautaire qui satisfont à leurs obligations à ce titre⁸³. Le fait que, dans le premier cas, ils distribuent de l'argent entièrement financé par la Communauté, alors qu'ils assument eux-mêmes les frais administratifs, et que, dans le second cas, ils gardent la « part du lion » en ce qui concerne les revenus de la TVA, en n'en transférant qu'une petite fraction à la Communauté, ne présente aucune pertinence. En l'espèce, les dettes peuvent être considérées comme réciproques au même titre que celles en cause dans l'affaire DEKA/Communauté économique européenne, où, bien que ces deux dettes aient été engendrées par la politique agricole commune, elles ne concernaient pas le même régime — l'une concernant des restitutions à la production, l'autre des restitutions à l'exportation indûment payées. Si le droit communautaire autorise la Communauté à compenser entre des dettes fondées sur deux régimes différents, il devrait également permettre aux États membres de compenser, en application de règles nationales non discriminatoires, entre des dettes

fiscales que le droit communautaire les oblige à collecter et des aides agricoles que le droit communautaire leur impose de payer au débiteur de la taxe.

Quatrième question

69. L'article 10, paragraphe 1, du règlement impose un délai de onze semaines dans lequel l'aide doit être payée, mais il n'exige pas expressément que le paiement soit fait dès que l'organisme désigné par l'État membre a vérifié que l'agriculteur demandeur peut recevoir un tel paiement compensatoire. Toutefois, à notre avis, le bon fonctionnement du règlement serait affecté si le paiement était retardé alors que le droit d'un demandeur est établi, même si le délai prescrit est respecté. Alors qu'il n'est pas en principe contraire au droit communautaire que l'administration des États membres procède à des compensations avec des paiements compensatoires, cela ne signifie pas que leurs efforts pour vérifier si un agriculteur est également débiteur d'un impôt peuvent, de manière licite, troubler le fonctionnement normal du règlement. De tels délais affecteraient probablement tous les agriculteurs et non pas seulement ceux dont l'enquête montre qu'ils ont des dettes vis-à-vis de l'administration fiscale. Tout délai de paiement peut représenter des frais pour les agriculteurs, surtout ceux qui désirent utiliser les aides pour rembourser à des tiers des dettes frappées d'un intérêt. L'article 13 du règlement fait référence au règlement n° 729/70, dont l'article 4, paragraphe 2, dans la version applicable à l'époque, énonce que les États membres veillent à ce que les crédits mis à leur disposition par la Commission soient utilisés sans retard. Même si cette disposition a été privée d'une grande partie de

83 — En ce qui concerne l'obligation fondamentale d'introduire un système de TVA, voir l'article 1^{er} de la deuxième directive 67/228/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Structure et modalités d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO 1967, 71, p. 1303).

ses effets par le fait que, depuis 1988, les États membres ne reçoivent des avances qu'en ce qui concerne des dépenses déjà financées sur les ressources nationales, elle continue à prouver l'intérêt de la Com-

munauté au paiement rapide, notamment, des montants visant à stabiliser les marchés agricoles. Qui plus est, le délai en question n'est probablement pas objectivement nécessaire.

V — Conclusion

70. A la lumière de ce qui précède, nous proposons à la Cour de répondre aux questions qui lui ont été déférées par l'Østre Landsret de la manière suivante:

- 1) Il n'est pas contraire à l'article 15, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, qu'un État membre procède, en application de règles nationales, à la compensation, sans frais supplémentaires, entre des paiements compensatoires dus à un agriculteur au titre de ce règlement et des dettes fiscales de cet agriculteur vis-à-vis de l'État membre.
- 2) Le droit communautaire n'exclut pas qu'un État membre procède, en application de règles nationales, à une compensation entre un montant dû au bénéficiaire de l'aide au titre d'une mesure communautaire et des dettes arrivées à échéance envers cet État membre, à condition que les règles nationales en cause ne rendent pas impossible le bénéfice du droit au titre de règles communautaires ou n'empêchent pas le fonctionnement du régime établi par la mesure communautaire et qu'elles ne soient pas appliquées de manière discriminatoire.
- 3) Le fait qu'un État membre procède, en application de règles nationales, à une compensation entre les paiements compensatoires au titre du règlement n° 1765/92 et des dettes fiscales exigibles envers cet État membre ne rend pas impossible le bénéfice des droits créés par ce règlement, pas plus qu'il n'entrave le fonctionnement du régime établi par ce dernier.

- 4) La réponse donnée au point 3 n'est pas affectée par le fait que le montant d'aide est avancé par l'État membre, qui n'a le droit d'être remboursé que pour l'aide payée, pour autant que les règles du droit communautaire en matière de paiement sont satisfaites, et qui doit lui-même assumer les dépenses liées à la gestion du système institué par le règlement n° 1765/92.
- 5) La réponse donnée au point 3 n'est pas affectée par l'existence de règles nationales qui exigent, comme condition pour utiliser la compensation, une réciprocité entre le débiteur de la créance principale et le titulaire de la créance reconventionnelle.
- 6) La réponse donnée au point 3 n'est pas affectée par la base légale de la dette exigible envers l'État, avec laquelle la compensation doit être effectuée ni, en particulier, par le fait qu'une partie des sommes à compenser constitue une part des ressources propres de la Communauté.
- 7) C'est au juge national qu'il appartient de déterminer si des subventions nationales qui sont soumises en pratique à des compensations pour un montant ne dépassant pas 20 % des sommes concernées sont comparables aux paiements compensatoires au titre du règlement n° 1765/92, en vue d'établir si les règles nationales de compensation sont appliquées d'une manière discriminatoire. Il incombe également au juge national de déterminer, aux mêmes fins, si les paiements compensatoires au titre de ce règlement sont comparables à certains autres types de paiements pour lesquels la compensation est limitée sur la base de considérations sociales.
- 8) Il est contraire au droit communautaire de retarder le versement des paiements compensatoires au titre du règlement n° 1765/92 pour permettre de vérifier si l'État est titulaire de créances exigibles à l'encontre du bénéficiaire envers lequel il souhaite effectuer une compensation.