ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
5 décembre 1996 *

Dans l'affaire C-69/95,

République italienne, représentée par M. le professeur Umberto Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Eugenio de March, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision 94/871/CE de la Commission, du 21 décembre 1994, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fond européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1991 (JO L 352, p. 82),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. J. L. Murray, président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la sixième chambre, P. J. G. Kapteyn (rapporteur, G. Hirsch, H. Ragnemalm et R. Schintgen, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 12 septembre 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 septembre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 10 mars 1995, la République italienne a demandé, conformément à l'article 173 du traité CE, l'annulation partielle de la décision 94/871/CE de la Commission, du 21 décembre 1994, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1991 (JO L 352, p. 82, ci-après la « décision attaquée »), dans la mesure où, dans la détermination des dépenses totales imputables au FEOGA, la Commission a effectué des corrections financières à son détriment en excluant la somme de 103 161 493 560 LIT, qui correspond aux dépenses pour l'acquisition de quotas laitiers dans le cadre d'un programme de restructuration de la production laitière.

La réglementation applicable

2 Le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10), a instauré un régime de prélèvement supplémentaire applicable à partir du 2 avril 1984. Le règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), prévoit en son article 4, paragraphe 1, sous a), la possibilité pour les États membres d'accorder une indemnité aux producteurs qui s'engagent à abandonner la production laitière, afin de mener à bien la restructuration de cette production.

3 Par le règlement (CEE) n° 1183/90 du Conseil, du 7 mai 1990, modifiant le règlement (CEE) n° 857/84 (JO L 119, p. 27), une action a été instituée en faveur des exploitations de petite taille dans le secteur du lait afin de les amener dans leur ensemble à un niveau de production mieux adapté aux exigences du marché.

4 Le règlement n° 1183/90 a introduit dans le règlement n° 857/84 un article 3 quater. Cette disposition prévoit que les producteurs dont la quantité de référence individuelle est inférieure à 60 000 kg, ou à 100 000 kg dans les zones de montagne, au début de la septième période de douze mois d'application du régime de prélèvement supplémentaire, pouvaient obtenir des quantités de référence additionnelles à la condition de ne pas demander à bénéficier de tout programme d'abandon de la production laitière jusqu'à la fin du régime de prélèvement supplémentaire en ce qui concerne tant la quantité de référence individuelle de base que la quantité de référence additionnelle obtenue dans le cadre du programme de restructuration.

5 Le quatrième considérant du règlement n° 1183/90 énonce:

« considérant que, dans le cadre d'un régime de maîtrise de production, l'attribution de quantités supplémentaires n'est possible que suite à leur libération préalable par d'autres producteurs; qu'il convient par conséquent d'établir, notamment dans les États membres où la situation comparée des différentes zones de collecte le justifie, un nouveau programme communautaire de financement à l'abandon de la production laitière par l'attribution aux producteurs, qui remplissent certaines conditions d'éligibilité, d'une indemnité versée après la cessation totale et définitive de leur activité. »

6 Eu égard aux modifications apportées à l'article 4 du règlement n° 857/84 par le règlement n° 1183/90, le financement communautaire du programme de restructuration de la production laitière est limité à une quantité de 500 000 tonnes. A l'intérieur de cette limite, les producteurs qui s'engageaient avant le 1er novembre 1990 à abandonner totalement et définitivement leur production laitière avant le 1er avril 1991 recevaient une indemnité de 36 écus par 100 kg de lait ou d'équivalent de lait, versée en un seule fois avant le 1er juillet 1991.

7 S'agissant de l'Italie, la Commission a, dans une décision du 25 janvier 1991, fixé la quantité visée à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 à 164 100 tonnes.

8 Le règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 (JO L 139, p. 12), a été modifié par le règlement (CEE) n° 2138/90 de la Commission, du 25 juillet 1990 (JO L 195, p. 23). Ce dernier a inséré dans le règlement n° 1546/88 un article 3 ter. Selon le paragraphe 1 dudit article, l'État membre notifie au plus tard le 1er juin 1991 aux producteurs visés à l'article 3 quater, paragraphes 1 ou 3, du règlement n° 857/84, la quantité supplémentaire qui leur est allouée.

9 Le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), prévoit, en ses articles 2 et 3, que seules les dépenses effectuées en conformité avec les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles sont prises en charge par le FEOGA.

10 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1 ter, inséré par le règlement n° 1183/90 dans le règlement n° 857/84, le financement communautaire du programme de restructuration de la production laitière est considéré comme une intervention au sens de l'article 3 du règlement n° 729/70.

11 Selon l'article 8 du règlement (CEE) n° 1723/72 de la Commission, du 26 juillet 1972, relatif à l'apurement des comptes concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie (JO L 186, p. 1), la décision d'apurement des comptes visés à l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70 comporte notamment la détermination du montant des dépenses effectuées dans chaque État membre au cours de l'année en question, reconnues à la charge du FEOGA, section « garantie ».

La décision attaquée

12 Il ressort du rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie », au titre de l'exercice de 1991, du 21 décembre 1994, que l'Italie a acheté, dans le cadre du programme de restructuration établi par le règlement n° 1183/90, 163 592 tonnes de quotas pour un coût total de 103 161 493 560 LIT. Dans ce rapport, la Commission refuse d'assurer le financement de ce montant par le FEOGA au motif que « l'Italie, à cette époque, n'appliquait pas le régime des quotas laitiers et, en particulier, n'avait pas alloué les quantités de référence qui auraient donné une signification au programme de rachat et ... par ailleurs, l'Italie n'a jamais réalloué les quantités concernées aux producteurs spécifiés à l'article 3 du règlement (CEE) n° 857/84 ».

13 Le 21 décembre 1994, la Commission a adopté la décision attaquée.

Les moyens du recours

14 Selon le gouvernement italien, la Commission, en refusant d'imputer le montant de 103 161 493 560 LIT (ci-après le « montant en cause ») au FEOGA, a violé les articles 1er, 3 et 5 du règlement n° 729/70, l'article 8 du règlement n° 1723/72, ainsi que l'article 4 du règlement n° 857/84, commis un excès de pouvoir et violé l'obligation de motivation exigée par l'article 190 du traité CE.

15 Il résulte du dossier que le gouvernement italien conteste, par ces moyens, les deux motifs sur lesquels la Commission s'est fondée pour refuser l'imputation au FEOGA du montant en cause, à savoir le fait que, d'une part, la République italienne n'a pas appliqué le régime des quotas laitiers au cours de l'exercice 1991 et, d'autre part, elle ne s'est pas soumise à l'obligation de réattribuer les quantités rachetées aux producteurs qui remplissaient les conditions, avant la date fixée par l'article 3 ter du règlement n° 1546/88, dans sa version résultant du règlement n° 2138/90.

16 A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 ne permettent à la Commission de prendre en charge pour le FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies dans les différents secteurs des produits agricoles. Dans les cas où la réglementation communautaire n'autorise le paiement d'une aide qu'à la condition que certaines formalités de preuve ou de contrôle soient observées, une aide versée en méconnaissance de cette condition n'est pas conforme au droit communautaire et la dépense y afférente ne saurait donc être mise à la charge du FEOGA (voir arrêt du 8 janvier 1992, Italie/Commission, C-197/90, Rec. p. I-1, point 38).

17 La Cour a également considéré que cette interprétation stricte des conditions de prise en charge des dépenses par le FEOGA s'impose, en outre, en raison de la finalité du règlement n° 729/70. En effet, la gestion de la politique agricole commune dans des conditions d'égalité entre les opérateurs économiques des États membres s'oppose à ce que les autorités nationales d'un État membre, par le biais d'une interprétation large d'une disposition déterminée, favorisent les opérateurs de cet État, au détriment de ceux des autres États membres où une interprétation plus stricte est maintenue. Pareille distorsion de la concurrence entre les États membres, si elle se produit malgré les moyens disponibles pour assurer l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble de la Communauté, ne saurait être financée par le FEOGA, mais doit, en tout état de cause, rester à la charge de l'État membre concerné (arrêt du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission, 11/76, Rec. p. 245, point 9).

Sur le défaut d'application du régime des quotas laitiers

18 Il est constant que, dans le courant de l'année 1991, le régime des quotas laitiers n'a pas été appliqué en Italie de manière systématique et contrôlable, comme le requiert la réglementation communautaire.

19 A cet égard, le gouvernement italien soutient, en premier lieu, que, en tout état de cause, l'inapplication du régime des quotas laitiers ne constitue pas un élément pertinent lors de l'imputation au FEOGA des dépenses pour le rachat des quantités de référence individuelles. Sur ce point, il fait valoir que les fonds qu'il a versés dans le cadre du rachat ont pleinement atteint leur finalité, puisque les producteurs qui ont adhéré, en 1991, au programme d'abandon définitif de la production laitière non seulement n'ont plus produit le lait correspondant aux quantités de référence individuelles libérées conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 1 ter, du règlement n° 857/84, dans sa version résultant du règlement n° 1183/90, mais ont été exclus de toute attribution ultérieure de quantités de référence individuelles.

20 En deuxième lieu, le gouvernement italien soutient que la Commission, lors de l'adoption de la décision du 25 janvier 1991 fixant la quantité maximale que la République italienne pouvait racheter, n'a soulevé aucune objection tenant au fait que cette dernière n'appliquait pas ou, plus exactement, n'appliquait pas correctement le régime des quotas laitiers.

21 En troisième lieu, le gouvernement italien fait valoir que l'ensemble du contentieux concernant l'application incorrecte du régime des quotas laitiers en Italie a été résolu par l'augmentation de la quantité globale qui lui a été attribuée et par un ajustement financier, qui a été appliqué à la suite de l'accord politique conclu au sein du Conseil en 1994.

22 Ces arguments ne sauraient être retenus.

23 Ainsi qu'il ressort du premier considérant du règlement n° 1183/90, le programme de restructuration de la production laitière est destiné à compléter l'action en faveur des exploitations de petite taille afin de les amener dans leur ensemble à un niveau de production mieux adapté aux exigences du marché. Aux termes du quatrième considérant de ce règlement, dans le cadre d'un régime de maîtrise de production, l'attribution de quantités supplémentaires n'est possible qu'à la suite de leur libération préalable par d'autres producteurs. Il s'ensuit que l'application du programme de restructuration de la production laitière prévu par le règlement n° 1183/90 présuppose nécessairement l'application du régime des quotas laitiers.

24 Il est constant que la Commission, à l'occasion de l'adoption de la décision du 25 janvier 1991, n'a pas soulevé d'objection tenant au fait que la République italienne n'appliquait pas ou pas correctement le régime des quotas laitiers. Toutefois, il n'est pas contesté que la circonstance que la République italienne n'a pas appliqué le régime des quotas laitiers de manière systématique et contrôlable n'a été révélée que par des enquêtes menées après la mission qui s'est déroulée du 27 au 31 mai 1991.

25 S'agissant de l'argument relatif à l'accord politique auquel le Conseil est parvenu en 1994, il suffit de constater que cette solution concerne le prélèvement supplémentaire non perçu par la République italienne et non les dépenses effectuées dans le cadre du programme de restructuration de la production laitière prévu par le règlement n° 1183/90.

26 Il s'ensuit que la Commission, en refusant l'imputation au FEOGA du montant en cause, s'est à juste titre fondée sur le fait que la République italienne n'avait pas appliqué le régime des quotas laitiers au cours de l'exercice 1991.

Sur la non-réattribution des quantités de référence individuelles libérées

27 La République italienne ne conteste pas le fait qu'elle n'a pas réattribué les quantités de référence libérées par le versement d'indemnités pour abandon définitif de la production laitière.

28 A cet égard, le gouvernement italien rappelle d'abord la situation particulière dans laquelle se trouvait la République italienne quant à l'application du régime des quotas laitiers. Au cours de l'année 1991, une forte différence est apparue entre la production réelle de lait et la quantité nationale garantie. Cette situation l'a conduite à demander l'autorisation de compléter le financement communautaire du programme d'abandon par des fonds nationaux en vue de couvrir toutes les demandes présentées, correspondant à environ 600 000 tonnes.

29 Ensuite, le gouvernement italien rappelle que cette même situation a amené le Conseil, en décembre 1992, lorsqu'il est parvenu à un premier compromis quant à la demande d'augmentation du quota italien, à décider de financer un programme d'abandon de la production afin de permettre à la République italienne de réduire

la production nationale. Selon ce gouvernement, la Commission commet manifestement un excès de pouvoir lorsqu'elle lui reproche de ne pas avoir réattribué les quantités achetées en application du règlement n° 857/84, tandis que, au même moment, le Conseil décidait d'un financement communautaire pour réduire la production italienne. Dans ces circonstances, la réattribution des 164 100 tonnes aurait entraîné une aggravation du problème. C'est la raison pour laquelle la République italienne a préféré suspendre la réattribution qui semblait en contradiction avec les réelles exigences communautaires.

30 Enfin, le gouvernement italien fait valoir que la Commission l'a ultérieurement autorisé à suspendre temporairement la réattribution aux producteurs de petites quantités qui avaient été libérées dans le cadre d'un programme postérieur d'abandon de la production laitière établi par le règlement (CEE) n° 1637/91 du Conseil, du 13 juin 1991, fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de référence visées à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière (JO L 150, p. 30), et par le règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 405, p. 1).

31 Ces arguments ne peuvent être retenus.

32 Ainsi que la Commission l'a observé, le programme de restructuration prévu par le règlement n° 1183/90 ne visait pas à réduire la production laitière, mais à favoriser une amélioration des structures de production des petites exploitations. Selon le troisième considérant de ce règlement, l'objectif de cette mesure ne pouvait être atteint que si les exploitations poursuivaient la production laitière. Aux termes du quatrième considérant du règlement n° 1183/90, c'est précisément par le financement de l'abandon total et définitif de la production laitière que les quantités de référence individuelles ainsi libérées pouvaient être attribuées aux producteurs.

33 Il est vrai que d'autres règlements communautaires adoptés dans le cadre du régime des quotas laitiers ont établi des programmes d'abandon de la production ayant pour objet de réduire la production laitière. Toutefois, tel n'était pas le cas du programme de restructuration établi par le règlement n° 1183/90, qui prévoyait le financement de l'abandon de la production uniquement comme moyen pour obtenir des quantités additionnelles dont les petits producteurs avaient besoin.

34 La circonstance qu'au cours de l'année 1991 la production de lait en Italie a largement dépassé la quantité maximale allouée à cet État membre en application du régime des quotas ne saurait justifier la suspension unilatérale de la réattribution des quantités de référence individuelles libérées en application du programme de restructuration établi par le règlement n° 1183/90. En tout état de cause, les autorités italiennes auraient dû s'adresser à la Commission, si elles considéraient la réattribution des quantités libérées en contradiction avec l'objectif communautaire du régime des quotas laitiers.

35 Il s'ensuit que la République italienne, en ne réattribuant pas, dans le délai imparti, les quantités de référence individuelles libérées, a violé l'article 3 quater du règlement n° 857/84, dans sa version résultant du règlement n° 1183/90, et l'article 3 ter du règlement n° 1546/88, dans sa version résultant du règlement n° 2138/90. Par conséquent, c'est à juste titre que la Commission, en refusant l'imputation au FEOGA du montant en cause, s'est fondée sur le fait que la République italienne ne s'est pas soumise à l'obligation de réattribuer les quantités rachetées aux producteurs qui remplissaient les conditions, avant la date fixée par l'article 3 ter du règlement n° 1546/88.

36 Il résulte des développements qui précèdent que le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

37 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission a conclu à la condamnation de la République italienne aux dépens. Cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.

Murray Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 décembre 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

G. F. Mancini