ARRÊT DE LA COUR
25 novembre 1987 *

Dans l'affaire 343/85,

République italienne, représentée par M. Luigi Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique, en qualité d'agent, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Alberto Prozzillo, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision 85/460 de la Commission, du 28 août 1985, relative à l'apurement des comptes présentés par la République italienne au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », pour l'exercice financier 1981 (JO L 267, p. 35),

LA COUR,

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, f. f. de président, G. C. Rodríguez Iglesias, président de chambre, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. J. L. da Cruz Vilaça
greffier: M^me^ D. Louterman, administrateur

* Langue de procédure: l'italien.

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 20 mai 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 17 septembre 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 novembre 1985, la République italienne a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours tendant à l'annulation partielle de la décision 85/460 de la Commission, du 28 août 1985, relative à l'apurement des comptes présentés par la République italienne au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », pour l'exercice financier 1981 (JO L 267, p. 35).

2 Le recours tend à l'annulation de cette décision dans la mesure où elle n'a pas retenu à la charge du FEOGA les montants suivants:

— 677 198 690 LIT au titre des aides au lait écrémé en poudre d'intervention;

— 3 727 116 185 LIT au titre des aides à la consommation pour l'huile d'olive;

— 2 694 251 820 et 145 345 970 LIT au titre de compensations financières pour le retrait du marché des produits de la pêche;

— 761 886 150 LIT relatives aux montants compensatoires monétaires.

3 Pour un plus ample exposé des faits ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

A — Les aides au lait écrémé en poudre d'intervention

4 Le débat entre les parties sur ce point concerne le moment à prendre en considération pour le calcul de l'aide au lait écrémé en poudre lorsque ce produit est utilisé pour la fabrication d'aliments pour animaux. Il s'agit, notamment, de savoir si c'est le jour de l'achat du lait écrémé en poudre ou celui de la transformation qui est déterminant pour le calcul du montant de l'aide, dans le cas particulier où l'opérateur économique achète, auprès de l'organisme d'intervention de son propre pays, du lait écrémé en poudre qui provient des stocks d'intervention d'un autre État membre.

5 En 1978, le Conseil a décidé de mettre à la disposition de l'organisme d'intervention italien une partie des stocks de lait écrémé en poudre se trouvant à l'intervention dans d'autres États membres. Les modalités d'application du transfert de la deuxième tranche de cette quantité, qui est en cause dans le présent litige, ont été fixées par le règlement n° 516/80 de la Commission, du 29 février 1980, relatif au transfert de lait écrémé en poudre à l'organisme d'intervention italien (JO L 58, p. 51). Aux termes de ce règlement, le prix d'achat payé à l'organisme d'intervention italien par l'acheteur est diminué du montant de l'aide visée par l'article 10 du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13). Cette disposition prévoit que des aides sont accordées au lait écrémé en poudre produit dans la Communauté et utilisé pour l'alimentation des animaux.

6 Il ressort du dossier que, pour le lait écrémé en poudre issu des stocks publics et vendu dans le cadre du règlement n° 516/80, les opérateurs économiques ont bénéficié d'une aide supplémentaire dont le montant était égal à la différence entre le montant de l'aide au moment de la conclusion du contrat et celui en vigueur le jour de la transformation. La Commission a estimé que l'octroi de cette aide supplémentaire n'était pas conforme aux dispositions communautaires applicables et que, par conséquent, son montant ne pouvait pas être pris en charge par le FEOGA.

7 Le gouvernement italien rappelle que l'octroi de l'aide au lait écrémé en poudre utilisé pour la fabrication d'aliments composés pour animaux est régi par le règlement n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux (JO L 199, p. 1). L'article 9

de ce règlement prévoit que le montant de l'aide est celui applicable, selon le cas, le jour de la dénaturation du lait écrémé ou du lait écrémé en poudre ou le jour de leur transformation en aliments composés. Cette disposition comporterait, d'après le gouvernement italien, une règle explicite en ce qui concerne le jour à prendre en considération pour le calcul de l'aide, alors qu'aucune exception à cette règle n'est prévue pour le cas particulier de la transformation de lait écrémé en poudre vendu par les organismes d'intervention.

8 La Commission soutient, en revanche, que l'article 9 du règlement n° 1725/79, invoqué par le gouvernement italien, ne régit que l'octroi de l'aide dans le cas où un opérateur a acheté du lait écrémé en poudre sur le marché libre dans son propre pays. Le cas de l'achat sur le marché libre dans un autre État membre ferait l'objet des dispositions du règlement n° 1624/76 de la Commission, du 2 juillet 1976 (JO L 180, p. 9), selon lesquelles l'aide peut, sous certaines conditions, être versée par anticipation à l'exportateur; dans ce cas, le montant de l'aide est celui applicable le jour de l'accomplissement des formalités douanières, mais, selon l'article 8, paragraphe 2, du règlement, un montant supplémentaire peut être versé à l'opérateur qui effectue la transformation lorsque le montant de l'aide exprimé en monnaie nationale a été augmenté entre ce jour et celui de la transformation. Un autre régime serait applicable au cas où l'opérateur achète le lait écrémé en poudre auprès de l'organisme d'intervention, en vertu du règlement n° 2213/76 de la Commission, du 10 septembre 1976 (JO L 249, p. 6); dans ce cas, les aides octroyées pour le lait écrémé en poudre transformé en alimentation animale seraient les mêmes que celles prévues pour l'achat sur le marché libre.

9 Selon la Commission, aucun de ces trois régimes ne s'appliquerait au cas particulier où l'opérateur achète auprès de l'organisme d'intervention de son propre pays du lait écrémé en poudre provenant de l'intervention d'un autre État membre. La possibilité de transférer des stocks d'intervention vers un organisme d'intervention d'un autre État membre aurait été prévue périodiquement en faveur de l'Italie, compte tenu de l'absence de stocks de lait écrémé en poudre dans ce pays. En l'absence de disposition expresse en ce qui concerne le jour à prendre en considération pour le calcul de l'aide, le principe général selon lequel les conséquences juridiques d'un acte seraient soumises aux dispositions en vigueur au moment où l'acte se produit, soit, en l'occurrence, à la date de l'achat, devrait prévaloir. Si, dans une telle situation, les dispositions du règlement n° 516/80 qui régissent le transfert du lait écrémé en poudre à l'organisme d'intervention italien prévoient

que le prix payé par l'opérateur à cet organisme est diminué du montant de l'aide, ce serait en considération de l'idée que le jour de l'achat est déterminant pour le calcul de l'aide.

10 Il convient d'observer que, selon les thèses mêmes de la Commission, le moment à prendre en considération pour le calcul de l'aide est le jour de la transformation dans le cas de l'achat du lait écrémé en poudre, par l'opérateur, sur le marché libre de son pays, d'après une disposition expresse du règlement n° 1725/79, de même que dans le cas de la vente de ce produit par l'organisme d'intervention du même pays, d'après une disposition qui renvoie au régime applicable à l'achat sur le marché libre. Des modalités différentes sont prévues lorsque le lait écrémé en poudre est acheté sur le marché libre d'un autre État membre, mais un montant supplémentaire est versé si le montant de l'aide s'avère plus élevé le jour de la transformation, d'après une disposition expresse du règlement n° 1624/76. En revanche, aucune disposition n'a été prévue pour le cas particulier où le lait écrémé en poudre provient des stocks d'intervention d'un autre État membre.

11 Il en résulte que les dispositions applicables, prises dans leur ensemble, font apparaître une règle générale selon laquelle l'aide au lait écrémé en poudre doit être calculée sur la base de la situation telle qu'elle se présente le jour de la transformation, un montant supplémentaire étant éventuellement alloué dans l'hypothèse où un versement antérieur de l'aide comportait un montant moins élevé.

12 A défaut de disposition contraire, la même règle s'applique au cas où l'opérateur a acheté à l'organisme de son propre pays du lait écrémé en poudre provenant de stocks d'intervention d'un autre État membre, sauf si les particularités de cette situation sont telles qu'elles donnent de fortes indications dans le sens qu'un autre moment doit être pris en compte. De telles indications font cependant défaut dans le cas de l'espèce.

13 La Commission fait valoir, à cet égard, que l'opérateur bénéficie, dans cette situation, de certains avantages qui n'existeraient pas dans les autres cas d'achat de lait écrémé en poudre en vue de la transformation; ainsi, l'opérateur ne supporterait pas les frais de transport du lait en poudre, comme ce serait le cas pour l'achat effectué sur la base du règlement n° 1624/76, et il bénéficierait immédiatement de l'aide, contrairement à l'opérateur achetant le lait en poudre sur le marché libre de son pays.

14 Il y a lieu, toutefois, d'observer que ces circonstances ne sauraient justifier un mode de calcul différent. En effet, l'incidence des frais de transport varie beaucoup selon les différentes hypothèses; en particulier, l'achat sur le marché libre dans le pays de l'opérateur n'entraîne pas nécessairement des frais de transport importants. Quant au versement immédiat de l'aide, s'il n'intervient pas en cas d'achat sur le marché libre de l'opérateur, il est en revanche également prévu dans le cadre de l'application du règlement n° 1624/76. Par conséquent, si les différentes situations envisageables présentent des avantages et des inconvénients différents pour les opérateurs concernés, on ne saurait soutenir que seule l'hypothèse qui est en cause dans la présente affaire s'écarte sensiblement des autres situations.

15 Dès lors, la règle générale de détermination du moment à prendre en considération pour le calcul de l'aide doit être appliquée. Il en résulte que les griefs avancés par le gouvernement italien sont justifiés.

16 Dans ces conditions, la décision litigieuse doit être annulée pour autant qu'elle vise le montant de 677 198 690 LIT relatif aux aides au lait écrémé en poudre d'intervention.

B — Les aides à la consommation pour l'huile d'olive

17 Le règlement n° 3089/78 du Conseil, du 19 décembre 1978, arrêtant les règles générales relatives à l'aide à la consommation pour l'huile d'olive (JO L 369, p. 12), prévoit, dans son article 8, que l'aide en question est versée lorsque l'organisme de contrôle désigné par l'État membre où le conditionnement est effectué a constaté le respect des conditions de l'aide, mais que l'aide peut être avancée dès la présentation de la demande d'aide, à condition qu'une garantie soit constituée. Le règlement n° 557/79 de la Commission, du 23 mars 1979 (JO L 73, p. 13), ultérieurement remplacé par le règlement n° 3172/80 de la Commission, du 5 décembre 1980 (JO L 331, p. 27), a fixé les modalités d'application du régime d'aides à la consommation pour l'huile d'olive. D'après ces deux règlements, l'État membre doit verser le montant de l'aide dans les 150 jours suivant celui du dépôt de la demande.

18 Le gouvernement italien allègue que la Commission avait initialement, après quelques vérifications comptables, exclu des sommes considérables de la prise en charge par le FEOGA au motif que le délai de 150 jours à compter de la présenta-

tion de la demande n'avait pas été respecté. La Commission serait ultérieurment revenue sur cette exclusion, en la maintenant toutefois pour des montants d'aides ayant donné lieu à l'introduction de procédures administratives et judiciaires à la suite d'irrégularités constatées à l'encontre des entreprises concernées. Or, l'introduction de procédures pénales ou administratives n'aurait aucune répercussion sur la prise en charge de la dépense par le FEOGA.

19 La Commission répond que, en cas de versement anticipé de l'aide, les cautions constituées doivent être libérées dans le délai prévu pour le paiement définitif de l'aide, soit dans le délai de 150 jours, et que, par conséquent, les contrôles nécessaires doivent être effectués dans le même délai. Le non-respect de ce délai par les autorités italiennes aurait donc rendu les opérations en cause non conformes aux dispositions communautaires. La Commission aurait, toutefois, considéré que le financement pouvait exceptionnellement être accordé dès lors que des contrôles ultérieurs confirmaient la régularité de l'opération; seuls auraient été exclus les cas dans lesquels aucun contrôle n'avait été effectué, pour quelque raison que ce soit.

20 Il y a lieu de constater que le gouvernement italien reconnaît que les contrôles nécessaires n'ont pas été effectués dans les délais imposés par la réglementation communautaire. Le paiement des aides en question n'était donc pas conforme aux exigences découlant de cette réglementation. Cette constatation n'est pas affectée par la circonstance que la Commission, pour des raisons qui lui sont propres, a décidé d'accepter les dépenses en cause dans un certain nombre de cas.

21 A titre subsidiaire, le gouvernement italien fait encore valoir que la Commission aurait pu attendre la fin des procédures engagées contre certaines entreprises avant de prendre une décision définitive, et qu'il avait fourni de nouveaux chiffres à la Commission dont celle-ci avait refusé de prendre acte.

22 Ces arguments ne sont pas de nature à modifier le jugement porté sur l'irrégularité du versement des aides. Il y a lieu d'observer, par ailleurs, comme la Commission l'a relevé à juste titre, que des contrôles non effectués dans les délais risquent de devenir impossibles au bout d'un certain temps, à cause de circonstances telles que la cessation d'activités, la perte de documents comptables, etc. En outre, l'examen du dossier fait apparaître que la correspondance échangée entre le gouvernement italien et la Commission ne fournissait pas de renseignements suffi-

samment précis pour permettre à la Commission de procéder à de nouveaux calculs des montants d'aide qui devaient être exclus de la prise en compte par le FEOGA.

23 Il résulte de ce qui précède que les griefs relatifs aux aides à la consommation pour l'huile d'olive doivent être rejetés.

C — Compensations financières pour le retrait du marché des produits de la pêche

24 Il ressort du dossier que la Commission a exclu de la prise en charge par le FEOGA la totalité des dépenses déclarées par l'organisation de producteurs dans le secteur de la pêche de Porto Garibaldi, la Domar, en raison de l'absence complète de contrôle valable sur les opérations de cette organisation, et par l'organisation de producteurs dans le même secteur de Chioggia, la San Marco, en raison des doutes en ce qui concerne son fonctionnement effectif.

25 Il est constant que, au début de l'année 1984, à la suite de vérifications entreprises par la Guardia di finanza, les responsables de l'organisation de producteurs Domar ont été dénoncés aux autorités judiciaires pour escroquerie et autres délits au motif qu'ils avaient illégalement perçu, ou tenté de percevoir, des aides communautaires prévues pour le retrait du marché de produits de la pêche au cours des années 1978 à 1982. L'inculpation a été étendue aux membres de la commission de contrôle instituée au niveau local en vue de la vérification du retrait effectif du marché des produits en cause.

26 Suite à ces événements, les services du FEOGA ont effectué une mission de contrôle auprès de San Marco, qui est une filiale de la Domar. Lors de ce contrôle, il a été constaté que l'organisation n'avait aucun employé à son service et qu'elle ne possédait ni bureau ni entrepôt non plus que les autres moyens nécessaires au fonctionnement d'une organisation de producteurs; il est apparu, par ailleurs, que l'organisation avait présenté des chiffres anormalement élevés en ce qui concerne les quantités pêchées et les retraits du marché.

27 Le gouvernement italien soutient que c'est à tort que la Commission a exclu les dépenses litigieuses de la prise en charge par le FEOGA, et cela pour deux raisons.

D'abord, aucune irrégularité imputable à l'administration italienne ou aux organismes étatiques n'aurait été relevée, la République italienne n'étant pas responsable d'un comportement frauduleux des personnes physiques chargées du contrôle. Ensuite, les prévenus dans les différentes affaires pénales auraient contesté les faits qui leur sont reprochés, ainsi que leur responsabilité, dans la procédure actuellement en cours; il serait donc impossible de se fonder sur leur négligence lorsque aucune constatation définitive n'a encore été faite au niveau judiciaire.

28 Ces arguments ne sauraient être retenus. Les compensations financières pour le retrait du marché des produits de la pêche ne sauraient être prises en charge par le FEOGA lorsque l'organisation de producteurs n'a pas fait l'objet des contrôles prévus par la réglementation communautaire. En effet, l'article 8 du règlement n° 2062/80 de la Commission, du 31 juillet 1980, fixant les conditions et la procédure d'octroi et de retrait de la reconnaissance des organisations de producteurs du secteur des produits de la pêche et de leurs associations (JO L 200, p. 82), prévoit que « les États membres exercent un contrôle permanent sur le fonctionnement des organisations de producteurs », en particulier en ce qui concerne le respect des conditions de la reconnaissance de celles-ci et des règles de commercialisation qu'elles doivent mettre au point.

29 Dans ces conditions, le problème n'est pas de savoir si un comportement frauduleux de la part des organisations de producteurs concernées pouvait être établi au moment où la décision attaquée a été prise, mais d'examiner si les activités de ces organisations ont fait l'objet d'un contrôle permanent. Or, il ressort du dossier, dans le cas de la Domar, que la commission de contrôle instituée à cet effet n'a pas fonctionné et qu'aucune autre forme de contrôle n'a été exercée et, dans le cas de la San Marco, que toute forme de contrôle a fait défaut.

30 En ce qui concerne plus particulièrement les dépenses déclarées par l'organisation San Marco, le gouvernement italien soutient encore qu'une nouvelle enquête aurait révélé que les irrégularités commises n'ont pas été importantes et que la structure de l'organisation pourrait être régularisée à brève échéance. Ces circonstances ne sont cependant pas de nature à affecter la légalité de la décision attaquée, étant donné que le gouvernement italien n'a pas contesté les circonstances de fait constatées par les services de la Commission.

31 Dès lors, les griefs concernant les compensations financières pour le retrait du marché des produits de la pêche ne sauraient être accueillis.

D — Les montants compensatoires monétaires

32 Le gouvernement italien indique que la Commission a estimé devoir mettre à la charge de l'Italie une somme correspondant à la non-perception de montants compensatoires monétaires par deux entreprises, Cerealmangimi et Italgrani. Or, ces deux entreprises auraient intenté des recours contre la décision de la Commission rejetant leur demande visant à ce qu'il ne soit pas procédé au recouvrement a posteriori des montants compensatoires monétaires. Dans ces conditions, le gouvernement italien estime que la Commission aurait dû exclure le montant concerné de l'apurement des comptes pour l'exercice 1981, ou tout au moins suspendre sa décision jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée.

33 La Commission rappelle que la motivation de la décision attaquée comporte une réserve générale au sujet des conséquences que la Commission devrait tirer, dans le cadre d'un apurement ultérieur des comptes, des arrêts de la Cour dans les affaires encore pendantes.

34 Il résulte de ce débat entre les parties que cette partie du litige est sans objet, la Commission s'étant engagée à rectifier sa décision relative à l'apurement des comptes dans l'hypothèse où la Cour serait amenée à déclarer invalide la décision relative au recouvrement a posteriori des montants compensatoires monétaires en question.

35 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la décision 85/460 de la Commission, relative à l'apurement des comptes présentés par la République italienne au titre des dépenses financées par le FEOGA, section « garantie », pour l'exercice financier 1981, doit être annulée dans la mesure où elle n'a pas retenu à la charge du FEOGA un montant de 677 198 690 LIT au titre des aides au lait écrémé en poudre d'intervention et que le recours doit être rejeté pour le surplus.

Sur les dépens

36 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, alinéa 1, du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La décision 85/460 de la Commission, du 28 août 1985, relative à l'apurement des comptes présentés par la République italienne au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », pour l'exercice financier 1981 (JO L 267, p. 35), est annulée dans la mesure où elle n'a pas retenu à la charge du FEOGA un montant de 677 198 690 LIT au titre des aides au lait écrémé en poudre d'intervention.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans

Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 novembre 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président f. f.

G. Bosco

président de chambre