ARRÊT DE LA COUR
17 octobre 1991 *

Dans l'affaire C-346/89,

République italienne, représentée par M. le professeur Luigi Ferrari Bravo, 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 MM. Dierk Booß et Eugenio de March, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Roberto Hayder, représentant du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en annulation partielle de la décision C(89)1525 de la Commission, du 30 août 1989, relative à une avance sur la prise en compte de dépenses financées par la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), dans la mesure où la Commission a réduit le montant des avances sollicitées,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, F. A. Schockweiler et F. Grévisse, présidents de chambre, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida et M. Zuleeg, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

* Langue de procédure: l'italien.

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 16 avril 1991,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 juin 1991,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 novembre 1989, la République italienne a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, demandé l'annulation partielle de la décision n° C(89)1525 de la Commission, du 30 août 1989, relative à une avance sur la prise en compte des dépenses financées par la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après « FEOGA »), dans la mesure où la Commission a réduit le montant des avances sollicitées.

2 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 1er, paragraphe 2, 2 et 3, que la section « garantie » du FEOGA finance les restitutions à l'exportation vers les pays tiers et les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, dans la version résultant du règlement (CEE) n° 3183/87 du Conseil, du 19 octobre 1987, instituant des règles particulières relatives au financement de la politique agricole commune (JO L 304, p. 1), les moyens financiers destinés à couvrir les dépenses visées à l'article 1er, paragraphe 2, sont mobilisés par les États membres en fonction des besoins de leurs services payeurs.

3 La Commission verse, conformément à l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 729/70, après consultation du comité du Fonds, une avance au début de l'année et des versements complémentaires en cours d'année. En vertu du dernier alinéa de cette disposition, ajouté par le règlement n° 3183/87 et modifié par le règlement n° 2048/88 du Conseil, du 24 juin 1988, modifiant le règlement (CEE) n° 729/70 (JO L 185, p. 1), la Commission décide, à partir de janvier 1988, les avances mensuelles uniquement sur la prise en compte des dépenses effectuées avec les moyens financiers visés à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement n° 729/79.

4 Les modalités de paiement des avances mensuelles font l'objet du règlement (CEE) n° 2776/88 de la Commission, du 7 septembre 1988, relatif aux données à transmettre par les États membres en vue de la prise en compte des dépenses financées au titre de la section « garantie » du FEOGA (JO L 249, p. 9). L'article 3, paragraphe 1, de ce règlement impose aux États membres de communiquer régulièrement à la Commission les dépenses payées. La Commission a le droit, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de ce même règlement, de retarder le versement des avances aux États membres dont les communications lui parviennent en retard ou comportent des discordances qui appellent des vérifications supplémentaires.

5 Au motif que la République italienne avait omis de percevoir certains prélèvements au titre du régime des quotas laitiers au cours de la campagne 1988/1989 et de verser les montants en cause avant le 30 juin 1989 à la Commission, celle-ci a déduit, par la décision litigieuse, une somme de 47 164 600 000 LIT des dépenses que la République italienne avait indiqué avoir exposées au cours du mois de juillet 1989.

6 Il résulte du dossier que l'adoption de cette décision a été précédée d'un échange de correspondance entre la Commission et la République italienne au cours duquel les deux parties intéressées ont présenté leurs points de vue respectifs.

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

8 Il convient de déterminer, à titre liminaire, l'objet du présent recours. Les moyens d'annulation invoqués par la République italienne et les débats menés entre les parties ne portent pas sur la conformité, avec la réglementation communautaire, du défaut des autorités italiennes de percevoir certains prélèvements au titre du régime des quotas laitiers au cours de la campagne 1988/1989, mais sur la question de savoir si la Commission a le pouvoir de contrôler, lors des décisions sur les avances mensuelles, la conformité, avec le droit communautaire, des dépenses effectuées par les États membres.

9 A l'appui de son recours, la République italienne soutient d'abord que la Commission n'est pas habilitée à procéder à une réduction des avances demandées par un État membre sur la base des dépenses effectuées au cours d'une période de référence. Elle estime que le système mis en place par les règlements n^{os} 3183/87, 2048/88 et 2776/88 n'aurait pas transformé la nature juridique des avances en un régime de remboursement et la Commission pourrait uniquement, en vertu de l'article 4 du règlement n° 2776/88, retarder le versement des avances si les communications lui parvenaient en retard ou comportaient des discordances qui appellent des vérifications supplémentaires. La République italienne fait valoir ensuite qu'autoriser la Commission à diminuer les avances, en cas de violation du droit communautaire, équivaudrait à anticiper sur la procédure d'apurement des comptes et méconnaîtrait les droits de la défense des États membres.

10 La Commission réplique, en substance, que les règlements n^{os} 3183/87 et 2048/88 ont transformé le système des avances en un régime de versements mensuels, sur la base des dépenses réellement effectuées; les articles 1er, 2 et 3, du règlement n° 729/70 seraient l'expression d'un principe général selon lequel la Commission est uniquement en droit de prendre en charge des dépenses effectuées conformément au droit communautaire. La Commission conteste le moyen tiré d'une violation du respect des droits de la défense.

11 En ce qui concerne, en premier lieu, le moyen tiré de ce que la Commission n'aurait pas le pouvoir de diminuer le versement des sommes dues à titre d'avances mensuelles, il convient de rappeler que, d'après les articles 1er, 2 et 3, du règlement n° 729/70, la section « garantie » du FEOGA finance les restitutions à l'exportation vers les pays tiers et les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises « selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles ».

12 Conformément à la jurisprudence constante (voir arrêts du 15 décembre 1987, Pays-Bas/Commission, point 7, 326/85, Rec. p. 5091, Allemagne/Commission, point 7, 332/85, Rec. p. 5143; arrêt du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission, point 11, 347/85, Rec. p. 1749), ces dispositions 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, laissant à charge des États membres tout autre montant versé, notamment les montants que les autorités nationales ont estimé à tort être en droit de payer ou de ne pas percevoir dans le cadre de l'organisation commune des marchés.

13 Cette interprétation 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 dont les autorités compétentes interprètent les textes de manière plus stricte.

14 Il résulte des développements qui précèdent que la Commission n'est pas en droit d'engager des fonds dans la gestion de la politique agricole commune qui ne répondent pas aux règles régissant l'organisation commune du marché en cause.

15 Cette règle est d'application générale et ne s'impose pas seulement lors de l'apurement annuel des comptes des services et organismes nationaux, mais également pour les versements complémentaires en cours d'année qui sont effectués, depuis la modification du régime des avances intervenues en vertu des règlements n^{os} 3183/87 et 2048/88, sur la base de la prise en compte des dépenses effectuées au cours d'une certaine période précédente.

16 Il résulte des développements qui précèdent que la Commission a le pouvoir de diminuer, en attendant la décision définitive sur l'apurement des comptes annuels, le versement de sommes dues à titre d'avances mensuelles en fonction de la situation comptable de chaque État membre auprès du FEOGA, lorsqu'elle constate que, en violation du droit communautaire, l'organisme national n'a pas prélevé certaines recettes destinées au FEOGA ou a effectué certaines dépenses imputées au Fonds.

17 En ce qui concerne, en second lieu, le moyen tiré de la violation des droits de la défense, il y a lieu de relever que la portée de ce principe doit être appréciée au regard de la nature de la décision en cause.

18 A cet égard, il convient de constater que les décisions relatives aux avances mensuelles intervenant en cours d'exercice, sur la base des seuls éléments disponibles à ce moment, ne revêtent qu'un caractère intérimaire et provisoire et ne sauraient préjuger de la décision finale et définitive relative à l'apurement annuel des comptes. Cette décision est prise à l'issue de la procédure contradictoire spécifique au cours de laquelle les États membres concernés disposent de toutes les garanties requises pour présenter leur point de vue.

19 Une telle décision de la Commission reste donc sujette à révision jusqu'à l'apurement annuel des comptes et ne saurait, en conséquence, porter définitivement atteinte aux intérêts financiers de l'État membre concerné. En effet, c'est seulement

la décision sur l'apurement annuel qui détermine, de façon définitive, la position financière de l'État membre par rapport au FEOGA. Dans l'hypothèse où il devrait s'avérer, lors de l'adoption de cette décision, que la Commission a procédé à tort à des réductions sur les avances, elle sera tenue de compenser le préjudice causé à l'État membre concerné.

20 Dans ces conditions, le respect des droits de la défense, dont la Cour a toujours souligné le caractère fondamental, n'impose pas, pour l'adoption des décisions sur les avances mensuelles, eu égard à leur caractère particulier, l'observation de la procédure contradictoire complexe appliquée lors de l'apurement annuel.

21 Il y a lieu, dès lors, de reconnaître que la possibilité donnée à la République italienne de présenter son point de vue au cours de l'échange de correspondance qui a précédé l'adoption de la décision litigieuse répond, dans le cas d'espèce, aux exigences du principe du respect des droits de la défense.

22 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter le recours.

Sur les dépens

23 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République italienne ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.

Due Schockweiler Grévisse

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 octobre 1991.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due