tent soit au niveau de la perception des recettes destinées au FEOGA, soit à celui des dépenses dont ce dernier assure le financement.

2. Le principe du respect des droits de la défense n'impose pas, pour l'adoption des décisions relatives aux avances mensuelles sur les dépenses financées par le FEOGA, l'observation de la procédure contradictoire complexe appliquée lors de l'apurement annuel des comptes nationaux; il suffit, pour qu'il soit satisfait à ses exigences, qu'elles n'interviennent qu'après que l'État membre concerné a pu présenter son point de vue. En effet, ces décisions ne revêtent qu'un caractère intérimaire et provisoire et restent sujettes à révision jusqu'à l'adoption de la décision relative à l'apurement annuel des comptes, qui seule peut déterminer, de façon définitive, la position financière de l'État membre par rapport au FEOGA.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-346/89 *

I — Exposé des faits

1. 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, à ses articles 1er, paragraphe 2, 2 et 3, que la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après « FEOGA ») finance les restitutions à l'exportation vers les pays tiers et les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles.

L'article 4, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, de ce règlement dispose que la Commission met à la disposition des États membres les crédits nécessaires en vue des paiements à effectuer.

Aux termes du paragraphe 2, troisième alinéa, de cet article, tel qu'ajouté par le 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), modifié par le règlement (CEE) n° 2048/88 du Conseil, du 24 juin 1988, modifiant le règlement (CEE) n° 729/79 (JO L 185, p. 1),

« Toutefois, après épuisement des crédits alloués au FEOGA, section 'garantie', pour l'exercice 1987, ... 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. »

* Langue de procédure: l'italien.

L'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 729/70 prévoit que la Commission après consultation du comité du Fonds décide le paiement d'une avance au début de l'année et des versements complémentaires en cours d'année. Aux termes du dernier alinéa de ce texte, tel qu'ajouté par le règlement n° 3183/87 et modifié par le règlement n° 2048/88,

« A partir de janvier 1988, la Commission décide uniquement les avances mensuelles sur la prise en compte des dépenses effectuées avec les moyens financiers visés à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa... »

Le même article 5 institue, à son paragraphe 2, sous b), le régime d'un apurement annuel des comptes des services et organismes nationaux dont les modalités sont fixées par le règlement (CEE) n° 1723/72 de la Commission, du 26 juillet 1972, relatif à l'apurement des comptes concernant le FEOGA, section « garantie » (JO L 186, p. 1).

Les modalités des paiements des avances mensuelles sont établies par le 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), remplaçant le règlement (CEE) n° 3184/83 de la Commission, du 31 octobre 1983, relatif au système d'avances pour les dépenses financées au titre de la section « garantie » du FEOGA (JO L 320, p. 1).

Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement,

« Les États membres communiquent à la Commission, par télécopie, au plus tard le deuxième jour ouvrable de chaque semaine, le montant total des dépenses payées depuis le début du mois jusqu'à la fin de la semaine précédente. »

Aux termes du paragraphe 5 de cet article,

« Les États membres transmettent mensuellement à la Commission, en trois exemplaires et au plus tard pour le 20 de chaque mois, un dossier destiné à la prise en compte au budget communautaire des dépenses payées au cours du mois précédent. »

L'article 4, paragraphe 1, prévoit que la Commission verse, sur base de ces données transmises, les avances mensuelles. Aux termes du paragraphe 2, deuxième alinéa, de cet article,

« ... la Commission, après avoir informé les États membres intéressés, peut retarder le versement des avances aux États membres dont les communications visées à l'article 3 lui parviendraient en retard ou comportent des discordances qui appellent des vérifications supplémentaires ».

L'article 9, paragraphe 1, précise que les dépenses déclarées au titre d'un mois doivent correspondre aux paiements et encaissements effectivement réalisés au cours de ce mois.

La décision 88/377/CEE du Conseil, du 24 juin 1988, concernant la discipline budgétaire (JO L 185, p. 29), prévoit, à son

article 6, que la Commission met en œuvre un système d'alerte efficace en ce qui concerne l'évolution des dépenses du FEOGA, section « garantie »; la Commission fait usage des pouvoirs de gestion dont elle dispose lorsque le rythme d'évolution des dépenses effectives risque de dépasser ou dépasse le profil qu'elle avait défini pour chaque chapitre budgétaire du FEOGA, section « garantie ».

Le règlement financier du 21 décembre 1977, applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 356, p. 1), prévoit à son article 97 relatif à l'engagement des dépenses et l'imputation en paiement en matière de FEOGA-Garantie que ce texte s'applique sans préjudice de l'apurement des comptes prévu au règlement n° 729/70. L'article 99 du règlement financier, dans sa version du règlement (CEE) n° 2049/88 du Conseil, du 24 juin 1988 (JO L 185, p. 3), rappelle que la procédure d'apurement des comptes prévue à l'article 5 du règlement n° 729/70, a pour objet de déterminer le montant des dépenses devant être reconnues à charge du FEOGA.

L'article 7 de cette décision précise que le paiement des avances mensuelles FEOGA-Garantie est effectué sur la base des renseignements fournis par les États membres.

2. Par télex du 28 juillet 1989, la Commission a signalé aux États membres qu'en application de son règlement (CEE) n° 1546/88, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait (JO L 139, p. 12), les prélèvements perçus au titre du régime des quotas laitiers pour la période de douze mois écoulés, c'est-à-dire la campagne 1988/1989, devraient être comptabilisés au plus tard le 30 juin 1989.

3. Estimant que la République italienne avait, en violation du règlement n° 1546/88, omis de percevoir certains prélèvements au cours de la campagne 1988/1989, qui s'est terminée le 31 mars 1989, et de verser les montants en cause avant le 30 juin 1989, la Commission a déduit, dans la décision du 30 août 1989 relative à une avance sur la prise en compte des dépenses financées par la section « garantie » du FEOGA, une somme de 47 164 600 000 LIT par rapport aux dépenses que la République italienne avait indiqué avoir exposées au cours du mois de juillet 1989.

Dans une note d'information datée du 12 octobre 1989, la Commission a motivé cette décision par trois arguments:

— dans sa communication publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* (JO 1983, C 318, p. 3), elle aurait déclaré se réserver le droit de refuser le versement des avances mensuelles du FEOGA à l'égard de dépenses provoquées par un comportement illégal des États membres, affectant directement les mesures communautaires;

— selon une jurisprudence constante de la Cour, ne pourraient être mises à la charge du FEOGA, section « garantie », que les dépenses effectuées conformément à la réglementation agricole;

— l'article 6 de la décision 88/377 lui donnerait le droit de faire usage de ses pouvoirs de gestion lorsque les dépenses risquent de dépasser le profil prévu.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. Le recours introduit par la République italienne a été enregistré au greffe de la Cour le 9 novembre 1989.

2. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

3. La *République italienne*, partie requérante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer illégale et annuler la décision litigieuse en tant qu'elle a réduit de 47 164 600 000 LIT le montant des avances mensuelles sur la prise en compte des dépenses du FEOGA exposées par l'Italie au cours du mois de juillet 1989;

— condamner la Commission aux dépens.

4. La *Commission*, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la demanderesse aux dépens de l'instance.

III — Moyens et arguments des parties

1. La *République italienne* précise d'abord qu'il ne s'agit pas d'examiner si l'Italie a fait preuve de carence en ce qui concerne l'encaissement du prélèvement laitier, mais uniquement de savoir si la Commission a le pouvoir de diminuer les avances mensuelles versées aux États. Les précédents de réduction d'avances mensuelles invoqués par la Commission ne seraient pas pertinents, étant donné qu'il ne s'agirait pas d'une pratique administrative constante, et encore moins d'une pratique contraignante.

La République italienne passe en revue les mécanismes de financement du FEOGA mis en place par le règlement n° 729/70 qui prévoit notamment, à côté de l'apurement final des comptes faisant l'objet du règlement n° 1723/72, un système de financement anticipé régi par les règlements n^{os} 3183/87 et 2776/88.

Il résulterait notamment de l'analyse de ces règlements que pendant l'année la Commission verse aux États membres des avances mensuelles, sur la base de simples communications mensuelles faites par ces États, sans pouvoir apprécier si les dépenses déclarées étaient conformes à la réglementation communautaire; son seul pouvoir consisterait à différer le paiement de l'avance pour des motifs d'ordre formel.

Suivre les thèses de la Commission signifierait que soit on la laisse juge de déterminer unilatéralement l'existence de carences dans le chef des États membres, sans que ceux-ci n'aient le droit de se défendre, soit on suscite des contestations permanentes, s'étendant sur plusieurs années, avec le

risque d'une augmentation injustifiée du contentieux.

La Commission ne saurait interpréter le règlement n° 729/70, tel que modifié, et notamment ses articles 1er à 5, prévoyant que les dépenses effectuées doivent l'avoir été conformément aux règles communautaires, comme lui conférant le pouvoir d'examiner cette conformité dans le cadre du versement des avances mensuelles. En effet, il apparaîtrait clairement d'un examen des règlements nos 729/70, 1723/72 et 2776/88 que, pour les avances mensuelles, la vérification, par la Commission, de la communication effectuée par l'État membre est une vérification de la simple correspondance formelle, alors que la vérification des comptes récapitulatifs annuelle, qui a lieu ultérieurement, sera une vérification sur le fond, soumise au principe du contradictoire.

Selon la République italienne, les justifications invoquées par la Commission dans sa note d'information du 12 octobre 1985, précitée, ne seraient pas pertinentes. La communication de 1983, outre qu'elle est dénuée de toute valeur juridique, concernerait un domaine différent, à savoir celui des aides d'État. La jurisprudence de la Cour en matière d'imputation des dépenses du FEOGA ne vaudrait que pour l'apurement annuel des comptes. Le système d'alerte établi par la décision 88/377 ne trouverait pas à s'appliquer, les conditions nécessaires à cet effet n'étant pas réunies.

L'article 97 du règlement financier prévoirait uniquement, pour les dépenses effectuées en application de l'article 4 du règlement n° 729/70, un examen des états transmis par les États membres conformément aux dispositions du règlement n° 2776/88.

La Commission ne saurait faire valoir que le refus de lui reconnaître le pouvoir de réduire les avances à verser aux États ayant effectué des dépenses non conformes à la réglementation communautaire entraînerait indirectement des conséquences préjudiciables pour les autres États. En effet, le fait que la conformité d'une dépense avec le droit communautaire ne soit vérifiée que lors de la liquidation annuelle ne sera certainement pas de nature à modifier les équilibres entre les États dans la distribution des fonds pour la mise en œuvre de la politique agricole commune et à procurer des avantages à un État au détriment d'un autre.

2. La *Commission* souligne l'importance du litige dans la mesure où il s'agit de déterminer si la Commission peut vérifier, au cours de la procédure des avances, si les dépenses ont été effectuées par les États membres selon les règles communautaires ou si elle n'est habilitée à procéder à ce contrôle que lors de l'apurement des comptes.

Elle fait, par ailleurs, état de précédents où elle aurait opéré des réductions dans le cadre de l'adoption des avances mensuelles.

Les règlements nos 3183/87 et 2048/88 auraient transformé les versements complémentaires en versements mensuels en cours d'année qui ne se rapportent plus à des dépenses futures estimées, mais à des dépenses réellement effectuées. Pour définir ces dépenses, la réglementation ferait référence aux articles 1er, paragraphe 2, 2 et 3 du règlement n° 729/70, aux termes desquels peuvent seules être financées les prestations accordées selon les règles communautaires. La transformation du système des avances en un système de prise

en compte décalé impliquerait une vérification a posteriori de la conformité des dépenses effectuées avec le droit communautaire. Le règlement n° 2776/88 ne saurait être interprété en ce sens qu'il n'autorise que des contrôles formels; en effet, ce texte devrait être appliqué en conformité avec l'article 5, paragraphe 2, sous a), mais également avec les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, dispositions qui ne permettent de financer que les dépenses effectuées en conformité avec le droit communautaire.

Les article 3, paragraphe 5, et 4, paragraphe 2, du règlement n° 2776/88 rendraient possible un contrôle matériel des dépenses effectuées. Un tel examen serait expressément prescrit par le règlement financier précité. De même, le fait que le règlement n° 729/70 subordonne, à l'article 5, la décision de la Commission sur le paiement des avances à la consultation du comité du FEOGA mettrait en évidence que la procédure ne revêt pas un caractère purement formel. Aussi la Commission aurait-elle indiqué dans sa communication de 1983 qu'elle ne tiendrait pas compte, dans la procédure d'octroi des avances, de dépenses effectuées en violation du droit communautaire.

Depuis l'année 1988, la possibilité de vérifier, au cours de la procédure d'octroi des avances, la conformité des dépenses déclarées avec le droit communautaire serait devenue obligatoire dans le cas où se manifeste le danger d'un dépassement des ressources budgétaires disponibles.

L'article 6 de la décision 88/377 sur la discipline budgétaire investirait expressément la Commission de pouvoirs de gestion en vue de la stabilisation des dépenses, y compris la réduction des avances mensuelles, si les dépenses n'ont pas été effectuées conformément au droit communautaire. La question de savoir si ce texte constitue une base juridique autonome pour ces mesures de réduction ne serait pas pertinente, étant donné que cette base serait fournie par l'article 5, paragraphe 2, sous a), en liaison avec les articles 2, 3 et 4 du règlement n° 729/70. Adopter une interprétation différente signifierait non seulement que l'État qui a effectué les dépenses en violation du droit communautaire échapperait aux suites de cette violation jusqu'à l'apurement annuel des comptes, mais qu'en plus la Commission devrait imposer indûment des charges à des États membres non impliqués, en réduisant des crédits inscrits dans d'autres chapitres budgétaires ou en proposant un renforcement des stabilisateurs.

F. A. Schockweiler
Juge rapporteur