CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 5 DÉCEMBRE 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les conclusions que nous vous présentons aujourd'hui ont trait à quatre recours formés respectivement par le gouvernement néerlandais (affaire 11/76), le gouvernement français (affaires jointes 15 et 16/76) et le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne (affaire 18/76). Les requérants demandent que soient annulées les décisions par lesquelles la Commission, en apurant les comptes relatifs aux exercices 1970 et 1971 du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section garantie, a refusé de reconnaître comme étant à charge de ce fonds certaines dépenses effectuées par les trois États membres dans le cadre de leur activité d'exécution de la politique agricole commune.

L'attitude de la Commission procède essentiellement de la thèse que les dépenses dont il s'agit sont formellement irrégulières ou entièrement injustifiées au regard de la réglementation communautaire. Le point de vue des trois gouvernements est fondé dans de nombreux cas sur une interprétation des dispositions applicables qui diffère de celle de la Commission et tend à justifier les dépenses exposées et, partant, l'imputation au FEOGA des charges financières qu'elles impliquent. Dans d'autre cas, cependant, les requérants reconnaissent que les dépenses dont ils demandent le remboursement, ne trouvent pas de justification objective dans les règles communautaires du fait qu'elles ont été effectuées en raison d'une interprétation erronée de ces dispositions ou en vue de porter remède à l'inadaptation de ces dispositions aux situations de fait. Nonobstant cela, les requérants soutiennent que les charges financières en question doivent également être supportées par la Communauté et ils développent à l'appui de cette thèse une série de considérations relatives aux critères d'imputabilité à la Communauté des dépenses effectuées pour le compte de celle-ci par les organismes nationaux dans le cadre de la politique agricole commune. La portée générale de ces considérations nous incite à croire qu'il convient de les analyser avant d'examiner au fond les diverses dépenses qui ont fait l'objet du refus opposé par la Commission à leur apurement.

2. Les décisions attaquées se fondent sur l'article 5, paragraphe 2, b), du règlement n° 729/70/CEE du Conseil du 21 avril 1970 et sur l'article 8, a), du règlement n° 1723/72/CEE de la Commission du 26 juillet 1972. Le premier de ces deux règlements a trait au financement de la politique agricole commune, tandis que le second concerne la liquidation des comptes de la section garantie du FEOGA.

Aux termes de la première disposition, «la Commission, après consultation du Comité du Fonds visé à l'article 11, ... apure avant la fin de l'année suivante, sur la base des documents visés au paragraphe 1 sous b), les comptes des services et organismes» (nationaux).

1 — Traduit de l'italien.

L'autre disposition citée ci-dessus précise que la décision relative à l'apurement comporte «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».

Il convient de préciser que jusqu'en 1970 inclus, les dépenses relatives à la politique agricole commune étaient avancées par les États membres et remboursées ensuite par la Communauté. En revanche, à partir de janvier 1971, en vertu du règlement n° 729/70 précité, l'on est passé au système du financement direct par la Communauté des restitutions à l'exportation vers les pays tiers et des interventions destinées à régulariser les marchés agricoles. La Commission met à la disposition des États membres les crédits nécessaires, afin que les organes nationaux compétents procèdent aux paiements relatifs aux mesures des deux types indiqués ci-dessus. Dans le courant de chaque année, la Commission verse des avances aux organismes nationaux. Ensuite, les États membres transmettent à la Commission les comptes annuels relatifs aux opérations financières de la nature indiquée ci-dessus, effectuées par leurs services et les organismes respectifs, et y annexent les documents justificatifs adéquats.

La liquidation des comptes est donc plus qu'une simple opération comptable. En fait, pour pouvoir effectuer la compensation entre les acomptes versés par la Communauté et les versements opérés par les États membres, il faut que ces derniers soient définitivement reconnus à charge du FEOGA, section garantie. Aucune procédure administrative spécifique n'est prévue qui aurait pour objet de résoudre les problèmes pouvant surgir en matière d'imputation au FEOGA des paiements effectués par les organismes nationaux. Par conséquent, la vérification des conditions permettant d'imputer ces dépenses au FEOGA s'effectue dans le cadre de la procédure d'apurement.

Il est évident que la gestion des paiements dont il s'agit, par les États membres et pour le compte de la Communauté, peut donner lieu à des irrégularités. C'est de cette hypothèse que traite l'article 8 du règlement n° 729/70 précité, lequel oblige les États membres en son paragraphe 1 à adopter, entre autres, les mesures nécessaires pour prévenir et poursuivre les irrégularités et récupérer les sommes perdues par suite d'irrégularités ou de négligences. Les États membres doivent informer la Commission des mesures prises à cet effet et notamment de l'état des procédures administratives et judiciaires. En outre, aux termes du paragraphe 2, «à défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres».

3. L'interprétation de cette règle fait l'objet de la première question préliminaire de caractère général, commune tant à l'affaire engagée par le gouvernement néerlandais qu'à celle introduite par le gouvernement allemand. Il s'agit d'établir si l'article 8 vise essentiellement les irrégularités ou négligence commises par des particuliers et s'occupe de celles des États membres seulement pour ce qui concerne la ligne de conduite suivie par leurs administrations et par leurs organismes en relation avec ces comportements de particuliers ou si, en revanche, il règle l'imputation de toutes les dépenses résultant d'irrégularités ou de négligences commises tant par des particuliers que par les administrations nationales.

A l'appui de la première solution, la Commission met l'accent sur les articles 2 et 3 du règlement précité, lesquels prévoient respectivement le financement communautaire des restitutions à l'exportation vers les pays tiers et celui des interventions destinées à régulariser les marchés agricoles, mais toujours par référence à des restitutions accordées et à des interventions entreprises «en vertu des règles communautaires, dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles». Il s'ensuit, selon la Commission, que le FEOGA ne saurait valablement prendre à son compte la charge des mesures adoptées par les États qui ne l'ont pas été en conformité des dispositions communautaires. Il en résulterait qu'en règle générale, aucun versement effectué par des organismes d'État dans des conditions objectivement irrégulières ne pourrait être imputé au FEOGA, sauf dans le cas d'irrégularités ou de négligences commises par des particuliers (comme, par exemple, en cas de fraude). Ce n'est que dans cette hypothèse que l'imputation à la Communauté serait justifiée, et cependant l'État membre serait responsable si ses organes chargés de la gestion de la politique agricole commune avaient commis eux-mêmes des irrégularités ou des négligences (par exemple en cas de contrôle préliminaire insuffisant, en cas de négligence dans la récupération des sommes indûment payées et autres cas analogues).

Les gouvernements néerlandais et allemand sont d'un tout autre avis. Ils estiment que la disposition de l'article 8, paragraphe 2, règle d'une manière générale la question de l'imputabilité des versements effectués de manière irrégulière, même au-delà des cas dans lesquels l'irrégularité procède d'un comportement des particuliers. Nous avons vu que selon le libellé de cette disposition, les États membres sont tenus de supporter les seules dépenses «résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes» de chacun d'eux; par conséquent, si l'on attribue à la disposition une portée telle qu'elle englobe tous les cas d'irrégularités commises par les organismes d'État, le critère général de répartition de la charge des versements irréguliers entre la Communauté et les États membres apparaît profondément différent de celui que la Commission déduit des articles 2 et 3 du règlement.

A l'appui de leur thèse, les requérants font valoir des arguments déduits des caractéristiques fondamentales du système d'intervention. Ils soutiennent que depuis l'instauration du régime de «financement direct», ce dernier doit s'effectuer, normalement, aux risques et périls de la Communauté. En outre, il n'est pas douteux que le système d'intervention se situe dans le cadre de la politique agricole, laquelle est exclusivement communautaire. S'il est donc vrai que les États agissent pour le compte de la Communauté dans l'application des mesures communautaires d'intervention, il serait conforme à la logique du système, selon les requérants, que leur responsabilité du chef de versements irréguliers soit limitée aux cas dans lesquels des irrégularités ou négligences déterminées leur sont imputables.

Il convient de dire que ce point de vue ne possède pas la clarté nécessaire aussi longtemps que la notion de «irrégularités ou négligences *imputables* à l'État» n'a pas été précisée..

Conscient de cela, le gouvernement néerlandais donne quelques précisions à cet égard. Il considère qu'est inexcusable l'irrégularité d'un versement effectué en raison d'une connaissance insuffisante des règles communautaires par les fonctionnaires nationaux. L'État serait égale-

ment responsable, selon lui, des erreurs d'interprétation des règles communautaires lorsqu'en raison des circonstances concrètes, cette interprétation n'a pu être raisonnablement retenue par un observateur objectif, expert en la matière. En substance, l'idée du gouvernement néerlandais semble être que les conséquences financières des irrégularités commises dans l'application de la réglementation agricole communautaire sont seulement imputables aux États membres en cas de négligence grave de la part des organismes de ceux-ci.

La Commission, de son côté, souligne qu'elle n'a pas le pouvoir de s'adresser directement aux organismes d'intervention nationaux pour leur donner des instructions sur la façon d'appliquer la réglementation agricole et qu'elle n'a pas non plus de pouvoir de contrôle qui lui permettrait d'empêcher les organismes nationaux d'exécuter de manière irrégulière les règles applicables en la matière. Les autorités internes des États jouissent d'une autonomie pleine et entière dans l'exécution de la réglementation agricole communautaire; la Commission estime qu'à cette autonomie doit correspondre une responsabilité tout aussi large des États du chef des irrégularités commises par leurs organismes dans ce cadre.

4. Quant à nous, il nous semble que le problème consiste à établir si le principe général d'imputation à la Communauté des versements prévus dans le règlement 729/70 précité doit se déduire des articles 2 et 3 de ce règlement ou de la règle de l'article 8, paragraphe 2. Dans la première hypothèse, le principe général serait celui de l'imputabilité à la Communauté des seules dépenses *régulières;* il serait donc exclu que l'exception de l'article 8, paragraphe 2, puisse viser également les dépenses irrégulières effectuées par les États sans qu'il y ait comportement coupable de la part de particuliers, puisqu'attribuer à cette exception une telle étendue équivaudrait en définitive à nier le principe même. Dans la seconde hypothèse, en revanche, le principe général serait celui de l'imputabilité à la Communauté de toutes les dépenses assumées par les États membres dans la gestion des restitutions à l'exportation et des interventions pour la régularisation des marchés agricoles, en ce compris les versements effectués de manière non conforme, quant au fond ou dans la forme, au droit communautaire, avec la seule exception des irrégularités ou négligences qui peuvent se définir comme «imputables» aux administrations ou organismes des États membres. Il resterait, bien entendu, à établir les conditions de cette «imputabilité» exceptionnelle aux États membres.

Il ressort clairement, selon nous, du contexte du règlement n° 729/70 que le principe général est celui qui peut être déduit des articles 2 et 3 et que l'exception tient dans la possibilité de mettre à charge de la Communauté les versements entachés d'irrégularités ou de négligences non imputables aux administrations ou organismes nationaux. En réalité, un système de financement communautaire direct de mesures de la politique agricole commune implique logiquement que la Communauté finance ces mesures aux conditions qu'elle a fixées elle-même à travers ses propres règles. Les articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, du règlement précité ne font que confirmer cette thèse parfaitement logique. Si les organismes d'État chargés de la gestion des mesures en question sont négligents dans l'application des règles communautaires ou commettent des irrégularités (et il est à noter que ce second terme a une acception plus large que le premier, puisqu'il manque la caractéristique subjective du comportement coupable), les États

membres doivent en répondre; autrement, le financement communautaire serait accordé indépendamment du respect des règles communautaires, contrairement aux articles 2 et 3 précités.

D'autres arguments à l'appui de ce point de vue peuvent se déduire du texte de l'article 8. Il convient de rappeler que dans la proposition de règlement présentée par la Commission au Conseil, la portée de cet article était clairement limitée aux cas d'irrégularités imputables à des tiers. Bien que la formulation adoptée ensuite soit différente, il n'en résulte pas que le Conseil a eu l'intention d'apporter à la proposition présentée à l'origine une modification aussi fondamentale que celle qui eût consisté à renverser le principe de base de l'imputabilité résultant des articles 2 et 3 déjà cités.

Voyons maintenant qu'elle est la teneur et quels sont les termes de l'article 8, paragraphe 1. Celui-ci commence par établir que les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des *opérations financées par le Fonds* et il leur impose de prévenir et de poursuivre les irrégularités ainsi que de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences; la Commission doit être informée des mesures prises et notamment de l'état des procédures administratives et judiciaires en cours. Il me paraît éloquent que *la régularité* soit rapportée aux opérations financées par le Fonds, c'est-à-dire aux activités de caractère privé soutenues par le financement, et non aux paiements effectués par les États; la même référence doit s'appliquer aux irrégularités. Il nous semble, en outre, qu'en ce qui concerne son contenu, cette règle vise clairement les irrégularités ou négligences considérées en tant que comportements de sujets de droit, autres que les États: les États sont appelés à les prévenir, à les poursuivre, à récupérer les sommes perdues et, par conséquent, à agir à l'égard des tiers, auteurs de ces irrégularités ou négligences.

Quant à l'obligation de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences, nous ferons observer que chaque fois qu'à la suite d'une interprétation erronée des règles communautaires ou d'une application négligente de celles-ci, l'administration a versé à des tiers des sommes supérieures à celles qu'il était permis de leur verser, ou a effectué le versement dans des conditions irrégulières en la forme, le principe général du respect de la bonne foi permettrait difficilement d'imposer au bénéficiaire la restitution des sommes ainsi payées. La situation est différente, en revanche, lorsque le paiement a été effectué à la suite d'une fraude ou même d'une irrégularité commise par le particulier bénéficiaire.

Et nous en venons maintenant au paragraphe 2 de l'article 8. Les gouvernements néerlandais et allemand interprètent cette disposition comme si celle-ci était libellée comme suit: «à défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences *tant des particuliers que des administrations ou organismes des États membres* sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres». Mais quel sens cela aurait-il d'opposer les irrégularités ou les négligences des administrations nationales aux irrégularités ou négligences *imputables* aux administrations nationales? La négligence de l'administration ne peut être rien d'autre que la négligence imputable à cette même administration; il en est de même en ce qui concerne l'irrégularité.

La disposition n'a de sens que si les irrégularités ou les négligences imputables aux administrations nationales sont opposées aux irrégularités ou aux négligences imputables à des sujets différents, c'est-à-dire aux particuliers, aux sujets des opérations financées par le Fonds.

Rappelons encore que le Conseil, agissant conformément au paragraphe 3 de l'article 8, a établi par le règlement n° 283/72, du 7 février 1972, les dispositions générales d'application de cet article. Cet acte législatif postérieur contient quelques éléments susceptibles de contribuer à l'interprétation de l'article 8, paragraphe 2. Nous songeons surtout à la motivation du règlement n° 283/72, de laquelle il résulte que le Conseil a considéré conjointement les pratiques frauduleuses et les irrégularités (3e considérant) et a donc visé les actes accomplis par des particuliers dans leurs degrés divers de gravité et d'intention.

Ensuite, il n'est pas sans intérêt de citer l'article 3, lequel prescrit aux États membres de communiquer trimestriellement à la Commission un état indiquant les cas d'irrégularité qui ont fait l'objet d'un premier constat administratif ou judiciaire et impose entre autres aux États de fournir des précisions sur les pratiques utilisées pour commettre l'irrégularité et sur la façon dont cette irrégularité a été décelée. Cette règle implique évidemment, elle aussi, que les pratiques irrégulières aient été le fait de sujets étrangers à l'administration. Dans l'article 4, mention est faite enfin des irrégularités «révélant l'emploi d'une nouvelle pratique frauduleuse»: c'est donc à l'évidence ce type d'irrégularité qualifié de dol qui a retenu le plus largement l'attention du législateur communautaire.

Lors de la discussion de la proposition qui a abouti à l'adoption du règlement n° 283/72, le problème du sens qu'il convient d'attribuer au terme «irrégularité» n'a pas été entièrement négligé: la délégation allemande a déclaré estimer que toute mesure négligente de l'administration d'un État membre aurait dû être qualifiée d'irrégularité au sens du règlement en question. Mais nous jugeons également intéressant le fait, relevé par la Commission, que cette déclaration est restée unilatérale et n'a pas été reprise non plus dans le procès verbal du Conseil. Elle ne porte donc pas à conséquence en faveur de la thèse des requérantes; et la même conclusion s'impose en ce qui concerne la déclaration commune du Conseil et de la Commission datée du 7 février 1972, dans laquelle est définie comme irrégularité, au sens du règlement, «toute infraction, intentionnelle ou non, à une disposition de caractère juridique».

5. A la lumière de ces considérations, la disposition de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 du Conseil doit être interprétée, selon nous, en ce sens qu'à défaut de récupération totale des sommes que des sujets privés ont indûment obtenues d'une administration nationale par leur comportement illicite ou négligent, la perte est supportée par la Communauté, à moins que cette administration nationale se soit rendue elle-même responsable de la perte en raison du comportement qu'elle a eu à l'occasion du paiement (par exemple, négligence dans le contrôle de la véracité des déclarations; paiements effectués sans réserves en cas de doute; calcul erroné de la somme) ou à une date ultérieure (par exemple, omission de demander la restitution de l'indu ou d'agir dans les délais pour récupérer les sommes versées).

Cette disposition se réfère donc surtout aux irrégularités ou négligences imputables aux particuliers, tandis que celles de

l'administration n'entrent en ligne de compte que dans la mesure où elles sont accessoires à des actes accomplis par les particuliers. Sont ainsi exclues du champ d'application de l'article 8, les irrégularités commises directement par l'administration, indépendamment des comportements des particuliers. A celles-ci s'applique la règle générale, qui peut se déduire des articles 2 et 3 et selon laquelle sont seuls à charge de la Communauté les versements *régulièrement* effectués par les États membres en application de la réglementation agricole communautaire. Par rapport à cette règle générale, l'article 8, paragraphe 2, constitue évidemment une exception, limitée toutefois par la dernière phrase, laquelle sert à rétablir le critère fondamental de l'imputabilité aux États des versements irréguliers.

Cette interprétation ne nous paraît pas entachée d'illogisme, comme l'affirme le gouvernement néerlandais. En effet, les États membres agissant pour le compte de la Communauté, il est juste que ce soit celle-ci qui ait à supporter les pertes résultant du comportement des administrés lorsque les États membres ont fait tout leur possible pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds, pour prévenir et poursuivre les irrégularités, pour récupérer les sommes perdues. Il en va autrement en cas de versements irréguliers effectués par des organismes d'État sans faute de la part de tiers. Étendre à cette hypothèse l'exception prévue par l'article 8, paragraphe 2, serait s'exposer au risque d'élargir grandement l'intervention financière de la Communauté et de mettre cette dernière dans la position singulière qui consisterait à financer des actions d'État non conformes au droit communautaire, lesquelles seraient également incompatibles avec le principe de non-discrimination dans leurs effets, sinon dans les intentions de leurs auteurs.

On sait en effet que conformément à ce principe, la réglementation communautaire doit consentir les mêmes avantages et imposer les mêmes charges dans tous les États membres à ceux qui y sont soumis. Cela est également nécessaire pour éviter que ne soient faussées les conditions de concurrence. S'il fallait admettre que la Communauté supporte aussi les dépenses irrégulières effectuées par les États dans la gestion de la politique agricole commune — en excluant seulement les dépenses qui seraient le résultat de négligences graves — les États qui commettraient le plus d'irrégularités dans l'octroi d'aides communautaires deviendraient les plus grands bénéficiaires de ces financements du FEOGA, ce qui serait contraire aux principes élémentaires de justice distributive.

En outre, l'atténuation du risque financier lié aux irrégularités qui en résulterait pour les États, pourrait contribuer à inciter ceux-ci à relâcher leur vigilance et, pourrait donc entraîner une augmentation des dépenses irrégulières, risque d'autant plus grave que la Communauté n'a pas la possibilité d'intervenir directement auprès des autorités administratives internes pour révoquer leurs ordres ou instructions.

6. Dans tous les cas de versements irréguliers auxquels se réfèrent les décisions attaquées dans les présentes affaires, l'action de l'administration nationale intéressée est seule en jeu, sans qu'il y ait comportement irrégulier concomitant, imputable aux divers bénéficiaires.

Il s'ensuit — sur la base de ce que nous avons dit jusqu'à présent — que tous ces cas devront faire l'objet de l'application non pas de la disposition de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 du Conseil, mais de la règle générale selon laquelle les mesures d'intervention financées par le FEOGA sont celles qui sont conformes aux règles communautaires.

Toutefois, en tenant compte du principe de la protection de la confiance légitime, la Commission admet que toute irrégularité commise par les administrations nationales (hormis, bien entendu, les cas relevant de l'article 8, paragraphe 2) n'implique pas automatiquement que la dépense doive être exclue du bilan du FEOGA. En particulier, lorsque l'interprétation erronée des règles communautaires appliquées par l'administration nationale peut être imputée à un organe de la Communauté, c'est à cette dernière qu'il appartiendra de supporter la charge financière qui en découle, au moment de l'apurement de la dépense.

Il nous semble que cette possibilité d'une limitation supplémentaire de la responsabilité des États membres doit être admise comme étant conforme à la logique du système, non seulement sur la base du principe de la protection de la confiance légitime, mais également à la lumière des critères généraux applicables en matière de responsabilité. Il pourra y avoir erreur imputable à la Communauté dans le cadre de l'activité communautaire de nature exécutive (nous songeons à une prise de position de la Commission sur la manière d'appliquer certaines règles peu claires qui se révèle être par la suite le fruit d'une interprétation erronée de celles-ci, ou encore au défaut de réponse à une demande de précisions présentée par un État membre) ou dans le cadre de l'activité propre du législateur communautaire (par exemple, texte normatif rédigé de manière équivoque ou obscure, risquant d'induire en erreur même un expert en la matière considérée).

Ces atténuations raisonnables de la rigueur du principe général de la responsabilité des États membres du chef des irrégularités commises par leurs organes dans l'application de la réglementation agricole communautaire conduisent donc à mettre à charge du FEOGA des dépenses irrégulières qui, selon l'interprétation que nous avons retenue ici, se situent hors du champ d'application de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729. Il n'en reste pas moins que le principe général dont il est question ci-dessus et qui est déduit des articles 2 et 3 de ce règlement, doit rester valide.

7. Une autre question préliminaire, soulevée par les requérants dans les affaires 11/76 et 18/76 (c'est-à-dire par les gouvernements néerlandais et allemand) a trait à la procédure suivie par la Commission pour établir les irrégularités alléguées.

Les deux gouvernements affirment qu'il faudrait distinguer la procédure d'apurement des comptes de la procédure d'imputation des dépenses. Seule la procédure d'apurement se caractériserait par le fait d'être entièrement confiée à la Commission et destinée à se clore par une décision de celle-ci, tandis que l'imputation des dépenses, même à défaut d'une disposition normative formelle, exigerait, en raison même de son caractère, une procédure plus complexe, avec la participation des États membres intéressés et du Conseil.

Les requérantes soulignent que la procédure d'apurement est prévue par l'article 5, paragraphe 2, b), du règlement n° 729/70; la procédure d'imputation se fonderait en revanche, selon elles, sur l'article 8, paragraphe 2. Par l'apurement, il est décidé de manière définitive d'inscrire les dépenses assumées par les États membres au passif du bilan communautaire; cette décision présuppose donc qu'aient été résolues les questions relatives à l'imputation des dépenses. A défaut de procédure d'imputation préalable, la décision d'apurement des dépenses, adoptée sans aucune réserve, serait viciée et, partant, devrait être annulée.

Or, les modalités de la procédure d'imputation n'ont jamais été réglées. Cela étant, le gouvernement allemand estime que la Commission aurait dû au moins s'en tenir à la déclaration faite par elle, ensemble avec le Conseil, au moment de l'adoption du règlement n° 283/72, déclaration qui aurait reconnu à cette dernière institution (toujours de l'avis du gouvernement allemand) un rôle déterminant dans la solution des cas d'espèce litigieux. En revanche, le gouvernement néerlandais estime qu'il est exclu que cette déclaration implique l'obligation de s'en remettre au Conseil du soin de trancher les cas d'espèce; elle comporterait seulement l'engagement, à charge de la Commission, de soumettre au Conseil des propositions de règlement, dans le cadre de l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 729/70 aux fins de préciser certains critères de fond et d'établir une procédure adéquate pour la solution des problèmes qui peuvent se poser en matière d'imputabilité des dépenses d'intervention dans le domaine agricole.

En réalité, la déclaration commune précitée de la Commission et du Conseil prévoit que lorsqu'elle juge que les conséquences financières des irrégularités ou des négligences dont il est question à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 ne doivent pas être supportées par la Communauté, la Commission prend contact avec l'État membre intéressé et procède ensuite à un échange de vues au sein du Comité du FEOGA. Outre cela, et à la lumière de l'expérience acquise, la Commission devra informer le Conseil de la manière qu'elle juge la plus appropriée pour résoudre les cas «non réglés» et «accompagnera éventuellement ce rapport de propositions de solutions qu'il appartiendra au Conseil d'adopter en vue de résoudre ces divergences de vue».

Le sens de ce texte n'est pas très clair. On ne comprend pas surtout si, en parlant de cas «non réglés», l'on a voulu faire référence aux questions spécifiques encore pendantes ou à des types de controverses pour lesquels la réglementation communautaire en vigueur ne fournit pas de critères de solution suffisants. Le second terme de l'alternative semble être corroboré par la mention de «l'expérience acquise». Si tel est le cas, les propositions de solution éventuelles devront consister en des propositions de caractère normatif, comme l'estime le gouvernement néerlandais.

Quoi qu'il en soit, la déclaration d'intention précitée ne peut avoir pour effet de modifier les compétences des institutions telles qu'elles résultent, explicitement ou implicitement, des textes législatifs en vigueur.

Il ne fait aucun doute que la Commission s'est vue attribuer d'une manière exclusive la tâche de procéder à l'apurement des comptes du FEOGA, qu'aucune procédure spéciale n'a été prévue et qu'aucune compétence n'a été attribuée à d'autres organes pour trancher sur le plan administratif les problèmes afférents à l'imputation des versements faits par les États. Cela étant, et eu égard aux liens très étroits existant entre l'imputation des dépenses et l'apurement, on ne saurait pas ne pas reconnaître également à la Commission, par voie d'implication nécessaire, justifiée par des exigences fonctionnelles évidentes, le pouvoir de statuer au niveau administratif sur l'imputabilité au FEOGA des dépenses figurant dans les comptes à apurer. Et il va de soi qu'en l'absence de règles de procédure adéquates, il est licite pour la Commission d'appliquer également en matière d'imputation les règles prévues pour l'apurement.

Ainsi qu'il résulte du «document de travail» de la Commission n° VI/129/75 du 16 octobre 1975, cette institution a prévu, aux fins de la détermination de l'imputabilité des dépenses, la participation de chaque État intéressé, laquelle se réalise principalement sur le plan bilatéral à travers des contacts répétés entre les services de la Commission et ceux de l'État, en vue d'assurer la plus ample information réciproque sur les problèmes de fait et de droit.

Après avoir examiné chaque cas à la lumière des résultats de ces contacts, la Commission consulte officieusement le Comité du FEOGA dont l'avis constitue donc un des éléments dont il doit être tenu compte au moment d'adopter la décision relative à l'imputation des dépenses et à l'apurement des comptes. Même après que cette décision a été prise, les États intéressés ont la possibilité d'en obtenir la modification par la voie administrative, notamment en produisant des preuves supplémentaires relativement aux dépenses que la Commission s'est réservée le droit de réexaminer.

Cette procédure permet donc aux États, en cas de divergence de vues avec la Commission, de faire valoir leurs raisons tant devant celle-ci que dans le cadre du Comité du Fonds, avant l'adoption de la décision relative à l'imputation des dépenses. Elle est naturellement susceptible d'être améliorée. Mais nous ne croyons pas qu'en l'état actuel du droit, il soit possible d'établir l'existence d'une obligation pour la Commission de déférer les questions controversées au Conseil, comme semble le soutenir le gouvernement allemand sur la base de la déclaration d'intention ambiguë rappelée ci-dessus; en effet, en l'absence d'une disposition réglementaire claire, la Commission ne peut être contrainte de renoncer à l'exercice de ses pouvoirs de décision. D'autre part, nous ne croyons pas qu'il soit souhaitable que des questions qui doivent être résolues sur la base de critères juridiques objectifs, de manière à garantir l'égalité de traitement de tous les sujets communautaires, risquent de devenir l'enjeu d'une décision politique.

Selon le gouvernement néerlandais, la Commission serait tenue de suivre, même en l'absence d'une disposition sur ce point, la procédure prévue par l'article 26 du règlement n° 17/64 du Conseil (réglant les conditions du concours du FEOGA) et qui est reprise textuellement par l'article 13 du règlement n° 729/70. Cette disposition prévoit que lorsque des mesures adoptées par la Commission ne sont pas conformes à l'avis du Comité du Fonds, celles-ci sont communiquées au Conseil, lequel peut adopter dans le délai d'un mois une décision différente, en statuant à la majorité qualifiée. Mais, aux termes des deux articles précités, cette procédure doit être appliquée seulement dans les cas où il y est fait expressément référence. Hormis ces cas, la Commission a un large pouvoir pour consulter officieusement le Comité du Fonds en vertu de l'article 27 du règlement n° 17/64 et de l'article 14 du règlement n° 729/70 précité. Et c'est précisément ce que la Commission a fait dans les deux cas d'espèce.

Pour ces motifs, nous jugeons inexistants les vices qui entacheraient prétendument les décisions attaquées et qui résulteraient tant de ce que le Conseil n'a pas été invité à trancher dans les cas controversés que du fait que la procédure prévue par l'article 26 du règlement n° 17/64 et par l'article 13 du règlement n° 729/70 n'aurait pas été suivie.

Par conséquent, la demande que le gouvernement néerlandais avait présentée à la Cour en vue d'obtenir la suspension

de la procédure jusqu'à ce que la Commission ait soumis au Conseil une proposition de règlement conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 729/70, doit, elle aussi, être rejetée. D'autre part, à supposer même que la Commission soit obligée d'agir dans ce sens, elle ne serait pas pour autant tenue de rouvrir la procédure administrative déjà close par l'adoption des décisions attaquées. Ajoutons que rien ne garantirait que le Conseil adopterait une réglementation de la matière dans un délai raisonnable.

Il serait donc contraire à toute exigence élémentaire en matière fonctionnelle ainsi qu'au principe de la sécurité des situations juridiques de tenir en suspens l'apurement des comptes du FEOGA pour une période indéterminée.

Nous avons ainsi épuisé l'examen des problèmes de caractère général qui se posent en l'espèce et nous analyserons maintenant une par une les requêtes relatives aux diverses dépenses qui ont fait l'objet des décisions de refus de la Commission.

Vente de beurre à prix réduit pour l'exportation (recours des gouvernements néerlandais et allemand: cas n° 9)

8. En matière de vente à prix réduit de beurre pour l'exportation, il y a controverse entre les gouvernements néerlandais et allemand, d'une part, et la Commission, de l'autre, en raison du refus de cette dernière d'imputer au FEOGA la charge financière supportée par les deux États relativement aux livraisons effectuées au-delà d'une certaine date limite.

Le règlement n° 1308/68/CEE de la Commission permettait aux organismes d'intervention de vendre du beurre de stock public à prix réduit, pourvu que la marchandise fût exportée dans les 30 jours suivant la vente (article 3). Le respect de cette condition était garanti par une caution, qui resterait définitivement acquise en cas d'exportation hors délais (article 4). Ce régime a été abrogé par le règlement n° 1893/70 à partir du 21 septembre 1970, sauf pour le beurre déjà vendu mais non encore exporté à cette date. Se fondant sur le règlement n° 1308/68, la Commission a jugé que le 21 octobre 1970 était la date ultime pour l'exportation du beurre vendu et donc, a fortiori, pour la livraison de la marchandise à l'acquéreur par l'organisme d'intervention.

Or, il est certain qu'en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, les organismes d'intervention continuèrent à effectuer des livraisons de beurre même après le 21 octobre 1970 en se basant sur le règlement n° 1308/68. Dans les cas d'espèce, divers lots de beurre avaient fait l'objet de contrats de vente stipulés avant le 22 septembre 1971, mais les livraisons par les organismes d'intervention avaient été retardées. L'exportation aurait eu lieu dans un délai de 30 jours à compter de ces livraisons.

Selon les requérantes, le délai dont il est question à l'article 3 commencerait à courir à partir de la date de sortie de la marchandise du dépôt de l'organisme d'intervention et non pas à partir de la date du contrat de vente. Comme les opérations d'exportation se faisaient sur la base de contrats dont l'exécution devait s'étendre sur un long laps de temps, les livraisons de la marchandise auraient dû s'adapter au rythme de ces opérations. D'autre part, il n'y a aucun risque que le beurre soit affecté à une autre utilisation par l'acquéreur aussi longtemps que la marchandise se trouve au dépôt de l'organisme d'intervention. Ce n'est que grâce à cette interprétation

de l'article 3 du règlement n° 1308/68 qu'il a été possible, selon le gouvernement allemand, de réussir à écouler les quantités nécessaires pour résorber les excédents.

La Commission fait observer que la disposition précitée parle de vente et que cette notion est bien différente de celle de livraison, tant dans la terminologie juridique que dans le langage courant. Selon l'acception générale du mot, on entend par «vente» l'accord portant sur la cession de la propriété d'un bien contre paiement d'une certaine somme. Le texte du règlement n° 1308/68 ne contient aucun élément qui puisse faire supposer que le terme a été employé dans un sens qui s'écarte de son acception normale. Au contraire, il existe des éléments susceptibles de confirmer qu'il a également été employé dans son sens commun dans ce règlement.

Nous partageons le point de vue de la Commission à l'appui duquel il nous semble que l'on puisse invoquer à bon escient nombre d'arguments. Considérons en premier lieu l'article 1 du règlement dont il s'agit, lequel prévoit un stockage d'au moins quatre mois et dispose que cette condition doit être remplie au moment de la vente. Évidemment, la protection des intérêts des acquéreurs implique que ce moment soit celui de la stipulation du contrat — afin qu'avant de s'engager, les acquéreurs aient la certitude que la condition soit déjà remplie — et non celui auquel la marchandise sort du dépôt de l'organisme d'intervention.

La règle de l'article 2 dispose dans le même sens. Elle prévoit que les organismes d'intervention «vendent à un prix qui est égal à leur prix d'achat diminué de 5,5 unités de compte par 100 kg». Il est clair que le mot «vendent» vise au moment de la conclusion du contrat, étant donné que c'est alors qu'est fixé le prix, et non celui de la livraison.

Nous avons déjà vu qu'en vertu de l'article 4, l'organisme d'intervention ne vend le beurre à l'intéressé qu'à la seule condition que celui-ci ait constitué une caution «au plus tard lors de la conclusion du contrat d'achat». La caution doit donc être constituée soit avant la conclusion du contrat soit, au plus tard, au moment de celle-ci. Ici aussi le verbe «vendre» est utilisé dans son sens propre.

Il est vrai que dans quelques textes normatifs concernant d'autres secteurs agricoles (c'est le cas du règlement n° 2059/69 de la Commission relatif à la vente de lait écrémé en poudre de stock public destiné à l'exportation), le législateur communautaire a fait une nette distinction entre la conclusion du contrat de vente et l'enlèvement de la marchandise par l'acquéreur, en faisant courir le délai pour effectuer l'exportation à partir de la date de ce second événement (article 3). Mais cela ne nous autorise pas à présumer, comme le voudrait le gouvernement néerlandais, que le législateur a entendu établir le même système lors même qu'il a prévu que le délai commence à courir à partir du jour de la vente.

On ne saurait non plus considérer qu'il y a une lacune dans le règlement n° 1308/68 du seul fait que le règlement n° 1893/70 (en son article 2, paragraphe 3) prévoit un délai maximum pour l'enlèvement de la marchandise en faisant courir celui-ci à partir de la date de la conclusion du contrat de vente. Le gouvernement néerlandais en déduit qu'en l'absence d'une disposition analogue dans le règlement n° 1308/68, celui-ci n'interdit pas la vente avec livraison différée et doit, dès lors, nécessairement permettre que le délai pour l'exportation commence à courir à partir

d'une date postérieure à celle de la conclusion du contrat. A cet égard, la Commission fait observer à juste titre qu'à la différence du règlement n° 1308/68, le règlement n° 1893/70 n'établissait pas d'obligation d'exporter la marchandise avant une certaine date limite. Ce qui expliquait la nécessité de fixer, à partir du moment du contrat, le délai dans lequel l'acquéreur aurait dû retirer la marchandise auprès de l'organisme d'intervention.

9. L'analyse qui précède montre qu'à défaut d'une manifestation claire de volonté de la part du législateur communautaire dans un sens contraire, on ne saurait supposer que la référence à la vente, figurant à l'article 3 du règlement n° 1308/68, revêt un sens différent de celui que ce terme possède dans d'autres dispositions du même règlement et qui correspond à son acception normale.

Cette thèse est corroborée par le but assigné à la réglementation communautaire dont nous nous occupons ici. Les réductions de prix ont été instituées pour accélérer l'écoulement des excédents de beurre stocké depuis un certain temps (au moins quatre mois). En revanche, l'interprétation préconisée par les deux gouvernements requérants aurait permis en pratique de conclure des contrats de vente à prix réduit même pour du beurre frais (ou, de toute manière, pour du beurre stocké depuis moins de quatre mois): il suffisait de prévoir dans les contrats que celui-ci resterait en dépôt jusqu'à ce qu'il ait acquis une durée de stockage correspondant à celle requise par le règlement n° 1308/68. Agir de la sorte eût été trahir le rôle assigné au régime de la vente à prix réduit, non seulement parce que le bénéfice de ce régime eût été étendu ainsi au beurre frais, mais également du fait que, pour remplir la condition prescrite par le règlement, il eût été nécessaire de le faire vieillir dans les entrepôts des organismes d'intervention, ce qui eût en fin de compte abouti à en retarder artificiellement le déstockage au lieu de l'accélérer.

En outre, toujours sur la base de l'interprétation défendue par le gouvernement requérant, les États membres auraient eu en pratique la faculté de déterminer eux-mêmes la durée et donc l'importance de l'action communautaire. Leurs organismes auraient eu, en effet, la possibilité de conclure des contrats de vente susceptibles de permettre aux acquéreurs de couvrir les exportations pour une période plus longue que celle jugée nécessaire aux fins de l'action communautaire. Dans l'entre-temps, le beurre aurait continué à séjourner dans les entrepôts des organismes d'intervention aux frais de la Communauté. Et celle-ci n'aurait pas été en mesure de mettre fin, au moment même qu'elle aurait jugé opportun, à l'action précédemment entreprise.

Il convient également de souligner que la Commission avait déjà précisé son propre point de vue lorsque le problème fut soulevé par la délégation allemande dans le cours de la cent quatre-vingt-quinzième réunion du Comité de gestion du lait, le 13 août 1970. La Commission avait alors nettement exclu la possibilité d'assimiler la notion de «vente» à celle de transfert matériel de la marchandise. Cette conviction de la Commission fut rappelée par lettre du 14 décembre 1970. Les autorités néerlandaises et allemandes en étaient donc parfaitement au courant et auraient dû à tout le moins avoir quelques doutes sur la pertinence de leur interprétation.

Nous observerons enfin que les termes du problème ne se trouvent nullement modifiés par la circonstance que la Commission avait renoncé à engager une

procédure au titre de l'article 169 contre la république fédérale et contre le royaume des Pays-Bas. Cela tenait en effet non pas à un changement d'opinion de la Commission sur l'interprétation de la réglementation applicable, mais uniquement à la circonstance que le comportement critiqué avait pris fin dans ces entrefaites. Nous nous réservons de toute manière de revenir à ce point par la suite lorsque nous traiterons des recours du gouvernement français.

Restitutions à l'exportation de lactoalbumine (recours du gouvernement néerlandais)

10. Ce litige remonte au fait que les organismes d'intervention néerlandais ont concédé des restitutions à l'exportation pour la lactoalbumine au cours des années 1971 et 1972 et que la Commission, estimant ces versements injustifiés, refuse de les mettre à charge du FEOGA. Le gouvernement du royaume des Pays-Bas reconnaît désormais que les restitutions dont il s'agit n'étaient pas dues à l'époque indiquée; et l'on pourrait dire qu'il est contraint de l'admettre par l'arrêt de la Cour du 13 décembre 1973 dans l'affaire 150/73 (Hollandse Melksuikerfabriek, Recueil 1973, p. 1633). Le comportement des organismes d'intervention néerlandais aurait donc été la conséquence d'une erreur d'interprétation des règlements applicables en la matière. Selon le gouvernement requérant cette erreur devrait toutefois être jugée excusable parce que l'interprétation retenue par lui aurait été pleinement plausible à l'époque des faits. Aussi, se basant sur la règle déjà citée de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 du Conseil, ce gouvernement continue-t-il de soutenir que la charge pécuniaire relative au financement en question doit être supportée par la Communauté.

Rappelons que la possibilité d'accorder des restitutions à l'exportation pour divers produits laitiers, parmi lesquels la lactoalbumine, a été prévue par le règlement n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968, sur l'organisation des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers. Par le règlement n° 204/69, du 28 janvier 1969, le Conseil a arrêté les règles générales relatives à l'octroi de ces restitutions et les critères pour en déterminer le montant. Ces critères étaient identiques pour la lactoalbumine et pour l'ovoalbumine. D'autre part, comme l'a affirmé la Cour dans l'arrêt déjà cité, cette identité n'impliquait pas que l'octroi d'une restitution à l'exportation d'ovoalbumine pouvait être étendu à l'exportation de lactoalbumine, à moins que des dispositions spéciales en ce sens ne fussent adoptées dans le cadre d'un règlement de la Commission, arrêté en application de l'article 17 du règlement n° 804/68 du Conseil.

En fait, le règlement n° 204/69 déjà cité assimilait seulement les deux produits aux fins de l'application des critères pour le calcul des restitutions. Il résolvait ainsi le problème du *comment*, mais non pas celui du *si*, a noté très justement l'avocat général Trabucchi dans ses conclusions relatives à l'affaires précitée (Recueil, loc. cit., p. 1643). «Mais la mise en œuvre concrète de ces critères — dit encore l'avocat général Trabucchi — présuppose la volonté précise et clairement exprimée de la Commission d'octroyer une restitution à l'exportation de chaque produit, considéré séparément, auquel ils sont abstraitement applicables».

L'avocat général a estimé que le sens du régime en question était clair et non équivoque. Il excluait par-là que l'on pût raisonnablement prôner une interprétation différente des règles à l'examen et il

a précisé que le but légal du mécanisme des restitutions à l'exportation aussi bien que le rapport entre règlements de base sur l'organisation des marchés et règlements d'exécution arrêtés par la Commission amenaient à exclure que la décision d'octroi des restitutions pour un produit pût implicitement comporter une décision analogue relativement à un produit différent.

A la lumière de ces considérations, il ne nous paraît pas que la requérante puisse soutenir qu'à l'époque où les restitutions en cause ont été accordées, une interprétation différente de celle qui a été ensuite sanctionnée par la Cour aurait pu être raisonnablement retenue.

D'autre part, s'agissant de faire exception au principe général de l'imputabilité aux États des versements irréguliers effectués par ceux-ci, nous estimons, comme nous l'avons déjà dit dans la partie générale des présentes conclusions, que pour mettre à charge de la Communauté des versements de ce genre, il ne suffit pas que l'interprétation erronée des règles applicables paraisse plausible; il convient qu'elle soit susceptible de convaincre des experts en la matière. Il est à noter à cet égard qu'au cours de la réunion du 21 septembre 1971 du Comité de gestion des œufs et volailles, les représentants de la Commission ont exclu expressément qu'une restitution puisse être versée à l'exportation de la lactoalbumine. Face à cette prise de position de fonctionnaires compétents de l'institution même qui a adopté le règlement n° 204/69, dont l'interprétation était en jeu, le requérant ne pouvait pas ne pas avoir certains doutes sur la pertinence de son interprétation du règlement n° 204/69, cela d'autant plus que les délégués néerlandais avaient déclaré eux-mêmes qu'ils estimaient que du point de vue des conséquences économiques, le versement d'une restitution pour la lactoalbumine allait à l'encontre des buts visés par la réglementation.

Cela étant, il ne nous semble pas qu'il serait justifié de faire supporter par la Communauté la charge financière de la restitution accordée pour un produit différent de celui pour lequel la réglementation communautaire l'avait établie.

Il ne fait aucun doute que les autorités néerlandaises ont agi de bonne foi. Mais cela n'exclut pas qu'il y ait eu négligence de leur part, en tant qu'elles n'ont pas veillé à suspendre les paiements dans l'attente d'une définition de la question ou, à tout le moins, à les effectuer sous réserve, de manière à éviter de créer des droits acquis pour les bénéficiaires.

Le gouvernement requérant fait mention de la nécessité de ne pas tenir trop longtemps en suspens les demandes de restitution déjà introduites et il se réfère à la pratique générale qui consiste à procéder aux paiements dans les 30 jours du dépôt de la demande. Il soutient qu'il eût été difficile pour l'administration d'effectuer un paiement sous réserve et qu'en outre, cette façon d'agir aurait empêché l'opérateur de fixer son prix de vente en connaissance de cause. Selon cette thèse, l'opérateur néerlandais, affronté à un paiement assorti de réserves aurait pu former un recours devant les tribunaux, lesquels lui auraient très probablement donné gain de cause.

A cet égard, nous nous bornerons à observer que les procès auxquels aurait pu donner lieu le paiement sous réserve auraient probablement fourni l'occasion d'un renvoi préjudiciel à la Cour et auraient ainsi permis de clarifier définitivement le point controversé, comme ce fut le cas par la suite dans le cadre de l'affaire préjudicielle 150/73.

De même, il ne nous semble pas que soit pertinent l'argument que le gouverne-

ment requérant cherche à tirer du fait qu'il n'a jamais reçu, relativement à l'application du règlement n° 204/69, les informations promises, selon lui, par les fonctionnaires de la Commission au cours de la réunion du 21 septembre 1971 du comité de gestion compétent, ainsi qu'il ressortirait du communiqué diffusé à la fin de cette réunion.

A cet égard, la Commission affirme qu'elle n'a pas entendu promettre une prise de position écrite sur la question spécifique posée par la délégation néerlandaise, mais qu'elle a seulement annoncé une communication contenant des informations générales sur le règlement n° 204/69, communication qu'elle a effectivement distribuée par la suite. Il se peut que le communiqué du comité de gestion n'ait pas été clair à cet égard. Quoi qu'il en soit, le requérant, en cas de doute persistant, aurait dû solliciter une communication écrite de la Commission en relation avec le problème spécifique qu'il avait soulevé.

En conclusion, à supposer même que l'on juge applicable au cas d'espèce la disposition de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, la demande examinée ici devrait, selon nous, être déclarée non fondée. En fait, l'organisme d'intervention néerlandais, tout en s'étant basé de bonne foi sur une erreur d'interprétation du droit communautaire, non seulement n'a pas été induit en erreur par un acte ou un comportement de la Communauté, mais, en outre, il n'a pas fait preuve de la diligence et de la prudence nécessaires dans l'application de la réglementation communautaire, après avoir été mis en garde par la Commission.

Aides au lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation animale (recours du gouvernement allemand: cas nos 4 et 5) — (recours du gouvernement français: affaire 15/76)

11. En matière d'aides communautaires au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation animale, trois controverses ont surgi en l'espèce, dont deux entre la Commission et le gouvernement allemand, indiquées respectivement comme les cas nos 4 et 5, et une entre la Commission et le gouvernement français qui fait l'objet du recours dans l'affaire 15/76. Nous croyons qu'il convient, à titre préliminaire, d'indiquer la réglementation communautaire applicable.

C'est le règlement du Conseil n° 986/68/CEE du 15 juillet 1968 qui établit les règles générales relatives à l'octroi des aides dont il s'agit. Ce règlement prévoit entre autres en son article 3, paragraphe 1, alinéa 2, qu'un État membre peut octroyer l'aide même si le lait écrémé en poudre produit sur son territoire est destiné à être dénaturé ensuite (ou transformé en aliments composés pour animaux) dans un autre État membre. Cela constitue une exception, limitée aux campagnes laitières 1968/1969 et 1969/1970, au principe selon lequel l'aide est versée par l'État membre sur le territoire duquel se trouve l'entreprise qui a dénaturé le lait ou l'a employé pour fabriquer des aliments pour animaux. Le règlement n° 1106/68 de la Commission du 27 juillet 1968 prévoit à son tour, en son article 7, paragraphe 4, que dans le cas de lait produit dans un État membre et destiné à être exporté dans un autre État membre avant sa dénaturation, l'organisme compétent de l'État exportateur peut verser l'aide lorsqu'il a reçu la preuve que le produit exporté a été soumis au contrôle douanier ou administratif par les autorités de l'État membre d'importation. Conformément à la disposition du paragraphe 2 de cet article, telle qu'elle est modifiée par l'article 1 du règlement n° 332/70 de la Commission du 23 février 1970, «la preuve de la mise sous contrôle par l'État

membre destinataire ne peut être apportée que par la production de l'exemplaire de contrôle visé à l'article 1 du règlement (CEE) n° 2315/69».

Sur la base de l'article 7, paragraphe 4, précité, la Commission a considéré comme moment décisif pour le paiement de l'aide par l'État membre expéditeur, le jour auquel la marchandise est mise sous contrôle sur le territoire de l'État membre destinataire. Ce point de vue a été exprimé par la Commission dans un document de la Direction générale de l'agriculture du 4 octobre 1971, communiqué le 7 octobre suivant au Comité de gestion du lait. Dans ce document, la Commission précisait que compte tenu du délai prévu à l'article 3, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n° 986/68, déjà cité, les États membres exportateurs avaient la faculté de payer l'aide pour le lait écrémé en poudre produit sur leur territoire respectif et dénaturé dans un autre État membre, dans le seul cas où le lait avait été soumis dans le pays d'importation, avant le 1er juillet 1971, au contrôle douanier ou administratif précité. Pour le lait qui n'avait pas été soumis au contrôle avant cette date, le paiement de l'aide aurait dû être effectué par l'État importateur.

12. Et nous en venons ainsi au cas n° 4. Une certaine quantité de lait écrémé en poudre avait été exportée de république fédérale d'Allemagne en Italie pour y être dénaturé et destiné à l'alimentation animale. Les documents relatifs à cette opération mentionnent comme date de présentation au contrôle du lait en Italie soit une date illisible soit une date postérieure au 30 juin 1971. La réglementation rappelée ci-dessus aurait dû, au moins pour les cas de ce second groupe, avoir pour conséquence d'interdire au pays exportateur de payer l'aide. Mais, dans un télex du 12 octobre 1971 répondant à une demande du ministère fédéral allemand de l'alimentation, la Commission, tout en rappelant le point de vue exprimé dans le document du 4 octobre cité ci-dessus, se déclarait disposée à adopter une ligne de conduite plus flexible. Elle affirmait, en effet, que «dans les cas où le moment de la mise sous contrôle ne peut plus être clairement établi et lorsque les organismes italiens compétents ont définitivement refusé de verser l'aide, le versement de celle-ci par le gouvernement fédéral ne soulève pas d'objections, étant donné que, dans ce cas, tout risque de double versement serait exclu». Après cela, l'aide a été versée par le gouvernement allemand.

Restait ouverte la question de la preuve du défaut de versement de la même aide en Italie. A cet égard, le gouvernement allemand a invoqué une lettre du 14 mars 1972, envoyée par l'organisme italien compétent (l'AIMA) en réponse à une demande des autorités allemandes, lettre dans laquelle l'AIMA affirmait n'avoir pu vérifier tous les cas auxquels ces autorités s'étaient référées, mais déclarait qu'il était «juridiquement impossible» que les lots de lait en question, pour lesquels une aide communautaire avait été octroyée en Allemagne, aient pu obtenir l'aide également en Italie.

La Commission, sans contester la véracité de cette assertion, a estimé que celle-ci ne permettait toutefois pas d'établir si, en fait, une double aide avait été accordée ou non. Aux fins du contrôle de cette circonstance il ne suffit pas, selon la Commission, d'affirmer l'impossibilité juridique du doublement de l'aide; cela d'autant plus que la lettre de l'AIMA ne permet pas d'individualiser les divers lots litigieux. Par conséquent, au moment de l'apurement des comptes, la Commission a refusé de mettre le

montant de l'aide correspondant aux lots en question à la charge du FEOGA.

Le requérant soutient, de son côté, qu'il incombe à la Commission de prouver qu'il y a eu double versement dans les cas contestés par elle. A défaut de cette preuve, elle ne pourrait refuser la prise en charge par la Communauté de la dépense s'y rapportant.

Nous observerons tout d'abord que l'État exportateur, lorsqu'il n'a pas respecté les conditions établies par la réglementation communautaire en matière de preuve, ne peut se prévaloir de la situation irrégulière qu'il a provoquée lui-même pour mettre à charge de la Commission le soin de faire la preuve du contraire. Il est vrai, certes, que les autorités allemandes ne sont pas responsables, à l'origine, des insuffisances des documents transmis par les autorités italiennes, mais elles en ont assumé la responsabilité dès l'instant où, se contentant de ces documents, elles ont effectué le versement de l'aide. En l'espèce, selon les dispositions précises du règlement n° 1106/78, la preuve aurait dû consister dans les certificats douaniers de mise sous contrôle du lait dans l'État de destination. A défaut de ces certificats, les autorités allemandes ont eu tort d'effectuer elles-mêmes le versement des aides sans même prendre la précaution d'assortir ces versements d'une réserve.

La faculté consentie exceptionnellement par la Commission à l'État membre intéressé (par le télex dont nous venons de parler) de se limiter à prouver qu'il n'y avait pas eu de second versement de l'aide par les autorités italiennes constituait une facilité consentie par dérogation à la réglementation en vigueur. Mais la portée d'une dérogation doit s'apprécier restrictivement. La Commission ne pouvait, en effet, se voir dénier le droit de demander une preuve susceptible d'exclure pleinement tout risque de double paiement de l'aide.

Si nous considérons que pour les produits importés en Italie et mis sous contrôle après le 30 juin 1971 (ou à un moment indéterminé qui peut même être postérieur à cette date), le pouvoir d'octroyer l'aide appartenait en principe aux seuls organismes italiens, le défaut de preuve de la mise sous contrôle avant le 1er juillet laisse planer le doute, raisonnable, qu'il a pu y avoir double paiement de l'aide. Par conséquent, sans que soit mise en cause la bonne foi de l'administration fédérale ni celle de l'administration italienne, l'existence objective du risque de double paiement — qui peut se déduire de l'inobservation des règles communautaires et, ensuite, des conditions moins rigoureuses exceptionnellement consenties par la Commission — justifie pleinement le refus de la défenderesse de mettre les versements opérés par le gouvernement fédéral à la charge du FEOGA.

Le requérant objecte encore que la Commission n'avait jamais demandé auparavant de preuves cas par cas. D'autre part, dans sa lettre du 12 octobre 1971, la Commission se référait *aux cas* dans lesquels il n'est pas possible de préciser l'époque du contrôle et dans lesquels les autorités compétentes ont définitivement refusé le versement de l'aide. La nécessité, à charge de l'intéressé, de prouver l'existence d'un cas de ce genre ne faisait aucun doute.

D'autre part, comme le relève la défenderesse, on peut déduire de la lettre de l'AIMA du 14 mars 1972 qu'à la fin de 1971 et au début de 1972, les autorités allemandes avaient demandé de confirmer cas par cas la présentation du lait importé au contrôle de l'organisme d'intervention italien. On peut donc présumer que ces autorités s'étaient déjà

rendues compte à cette époque de la nécessité de recueillir des preuves précises. Elles étaient certainement en mesure de comprendre qu'une déclaration de caractère général relativement au problème de droit, et non au déroulement des faits, comme celle fournie par l'AIMA, ne remplirait pas les conditions requises pour que les aides versées puissent être imputées au FEOGA.

Tout cela nous amène à conclure que la présente demande doit être rejetée, et cela à supposer même que la disposition de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 soit applicable au cas d'espèce.

13. Nous venons de voir en examinant le cas n° 4 qu'en règle générale, un État membre exportateur de lait écrémé en poudre peut seulement verser l'aide lorsque la mise sous contrôle de la marchandise (aux fins de la destination) par l'État destinataire est prouvée.

En pratique, il faut que l'État expéditeur ait reçu le formulaire T 1/T 2 n° 5 de l'État destinataire. Or, il est de fait que pour six lots de lait exportés d'Allemagne en Italie entre le 20 février 1970 et le 12 juin 1971, s'élevant au total à 140 t, la République fédérale a versé l'aide sans avoir reçu ce formulaire. Par conséquent, la Commission a refusé de mettre à charge du FEOGA le montant correspondant et il s'en est suivi le litige constituant le cas n° 5.

Les documents manquants auraient été perdus dans le cours du transport postal, après avoir été expédiés par les autorités italiennes au bureau douanier allemand. Le requérant affirme qu'en dépit de cela, d'autres documents démontreraient que les lots en question avaient été mis sous contrôle en Italie avant le 1er juillet 1971, même si la date exacte du contrôle n'a pu être établie. Les autorités allemandes ont payé après que les entreprises intéressées leur avaient fourni la déclaration de dédouanement des autorités italiennes et le témoignage de leurs représentants. Le requérant estime par conséquent qu'il n'y a aucun risque de double versement en l'espèce, et cela en se basant sur des considérations identiques à celles qui ont été exposées dans le cadre du cas n° 4, en particulier sur la lettre du 14 mars 1972 de l'AIMA dont nous avons déjà parlé.

La Commission fait toutefois observer que la référence à cette lettre est déplacée en tout état de cause, étant donné que dans le présent cas, il s'agit non pas seulement d'éviter un double paiement mais, principalement, d'établir si les marchandises dont il s'agit donnaient droit au versement de l'aide.

Le requérant soutient que la réglementation communautaire dont il s'agit en l'espèce ayant pour but de favoriser la transformation du lait écrémé en poudre de manière à ce que celui-ci puisse être destiné à l'alimentation animale, le fait déterminant aux fins du versement de l'aide est non pas la circonstance que la marchandise a été soumise au contrôle, mais plutôt la transformation du lait. Cette transformation a été effectuée en l'espèce et le seul fait de l'absence d'une copie du titre de contrôle ne pourrait donc justifier le refus d'octroyer l'aide.

A cela, la Commission répond qu'à défaut des documents requis par la réglementation communautaire précitée pour prouver la mise sous contrôle, il est à considérer que non seulement la date de cette dernière, mais aussi le fait même du contrôle ne sont pas établis. Le formalisme de la réglementation communautaire qui admet seulement un mode de preuve déterminé, se justifie par des raisons de sécurité juridique et de simplification des formalités de contrôle douanier. Ce régime communautaire de la

preuve est basé sur la confiance réciproque entre États membres, laquelle ne peut subsister qu'à condition que le régime communautaire continue à être appliqué partout de manière uniforme et sans exception aucune.

La Commission souligne également la nécessité d'assurer que le système des aides, visant à promouvoir la vente des excédents de lait écrémé en poudre en destinant ceux-ci à l'alimentation animale, ne soit appliqué que s'il est garanti que le produit ne peut revenir dans le circuit normal du marché et être utilisé pour l'alimentation humaine.

Cette exigence fondamentale justifie à notre avis la rigueur de la preuve. Dans l'arrêt du 22 octobre 1970 dans l'affaire 12/70, Craeynest (Recueil 1970, p. 905), la Cour a admis la nécessité d'un formalisme rigide, en considérant qu'à défaut du certificat DD 4, l'importateur ne peut en aucun cas bénéficier du régime des prélèvements agricoles intracommunautaires ni, partant, du taux réduit prévu pour les échanges intracommunautaires. Selon l'arrêt précité, la production de ce certificat est indispensable même si la provenance communautaire de la marchandise peut être établie par des moyens autres que le certificat.

Il est vrai que dans le présente affaire, les documents prescrits ont été perdus, mais il est impossible d'établir à cette perte est imputable et si elle s'est produite par négligence ou par cas fortuit. Le requérant réussit tout juste à affirmer que la difficulté de fournir la preuve requise serait due à une négligence de la Commission. Il relève qu'aux termes du règlement de la Commission n° 2315/69, le timbre de contrôle apposé par l'État destinataire figure sur un seul et unique document, lequel constitue la preuve nécessaire aux fins de l'octroi de l'aide. Selon le requérant, le fait d'avoir prévu un seul exemplaire du document justificatif serait contraire à toute règle de prudence élémentaire ainsi qu'à l'usage, prévalant dans les échanges internationaux, de prévoir plusieurs copies d'un même document, chacune d'elles faisant foi, de manière à obvier aux risques de perte des originaux qui doivent être expédiés. La réglementation établie par la Commission présenterait donc cette lacune qu'elle ne prévoit pas l'hypothèse de perte du titre de contrôle qui doit être réexpédié au bureau des douanes d'origine, ce dont découlerait le droit des autorités allemandes de remédier à cette lacune en recourant à d'autres moyens de preuve. En l'espèce, ces moyens auraient donné la certitude que la transformation de la poudre de lait écrémé a eu lieu conformément aux dispositions communautaires et que tout risque de retour de la marchandise dans le circuit du marché était exclu.

La défenderesse, tout en rappelant le caractère formel et impératif de la documentation requise par le règlement n° 1106/68, nie que les documents sur lesquels s'est basée l'administration allemande suffisent à fournir la preuve nécessaire au regard de la finalité de la réglementation communautaire. Selon la Commission, les documents d'accompagnement et les déclarations de dédouanement démontrent que la marchandise est parvenue en Italie, mais non pas qu'elle a été mise sous contrôle. Quant aux déclarations des représentants des entreprises qui ont bénéficié de l'aide et qui avaient par conséquent un intérêt direct à en soutenir la régularité, elles pourraient difficilement être considérées comme susceptibles de prouver la mise sous contrôle effective de la marchandise.

Il nous semble, quant à nous, que les dispositions adoptées par le Conseil et la Commission sont parfaitement claires et

non équivoques; toute interprétation erronée de celles-ci-serait donc inexcusable. D'ailleurs, le requérant ne s'en prévaut pas. De même, les prétendues lacunes que présente la réglementation considérée, de l'avis du requérant, n'autorisent pas, selon nous, de faire exception aux règles applicables en la matière. Admettre que chaque État membre peut corriger unilatéralement les défauts éventuels de la réglementation communautaire serait manifestement contraire à l'exigence d'uniformité de cette réglementation et au principe même de la sécurité juridique.

L'opportunité d'éviter des initiatives de la part des divers États membres s'impose encore avec plus de force lorsque se trouve en jeu l'octroi d'avantages économiques à des catégories d'opérateurs à charge des finances communautaires. Les États membres ne manquent certainement pas des moyens de provoquer, selon les procédures normales, la modification d'un règlement inadéquat ou lacunaire. Mais jusqu'à ce qu'ils y soient parvenus, on ne saurait admettre d'un État membre qu'il se soustraie au droit en vigueur, parce qu'il le juge insatisfaisant. Tel doit être le cas également et tout particulièrement même, lorsqu'il s'agit de règles de forme dont l'observation ne sert pas simplement à faciliter les tâches de l'administration, mais vise également à assurer l'uniformité des critères présidant à l'octroi d'avantages financiers.

Par conséquent, la demande du gouvernement allemand est, à notre avis, dénuée de fondement.

14. Le problème soulevé par un des recours formés par le gouvernement français (plus précisément dans le cadre de l'affaire 15/76) présente des aspects entièrement différents de ceux qui caractérisent les deux cas que nous venons d'examiner.

A l'origine du litige que nous allons analyser se trouve une divergence d'opinion entre les autorités françaises et la Commission sur la détermination du moment en considération duquel est établi le taux d'aide applicable (il s'agit encore des aides au lait écrémé en poudre produit dans un État membre et destiné à être dénaturé à l'exportation dans un autre État membre). La réglementation communautaire ne précise pas s'il faut appliquer le taux en vigueur au jour de la mise sous contrôle du lait exporté ou celui du jour de l'accomplissement des formalités douanières d'exportation. Les autorités françaises avaient opté pour cette seconde solution, la jugeant plus conforme aux intérêts communautaires, étant donné que le taux des aides aurait tendance à augmenter avec le temps. Informés à l'époque de cette pratique, les services de la Commission y avaient objecté qu'elle présente l'inconvénient de créer des risques de double paiement pour le lait exporté de France jusqu'au 30 juin 1971 et mis sous contrôle en Italie à partir du 1er juillet de la même année. Ayant effectué un contrôle systématique des copies de titres de contrôle, ces services constatèrent que dans un certain nombre de cas, la date de la mise sous contrôle en Italie n'avait pas été indiquée par la douane française sur les copies en question. Par la suite, la Commission a procédé à l'examen des originaux de ces documents (environ 6 000) dont elle a pu retrouver la quasi totalité, sauf huit. Cet examen a fait apparaître des irrégularités pour 90 documents, cela outre les huit cas dans lesquels l'original faisait défaut, ainsi que nous l'avons dit, et 18 autres cas dans lesquels l'original n'avait pas été complètement rempli par l'exportateur; dans 55 cas, il manquait le cachet officiel de la douane italienne; et, dans 9 cas, il manquait l'indication de la date à

laquelle le produit avait été mis sous contrôle en Italie. En conséquence, la Commission a refusé d'endosser au FEOGA les charges découlant des opérations auxquelles se rapportent ces documents.

Sur un plan général, le requérant affirme que même s'il y a violation d'une règle relative à une formalité essentielle (c'est-à-dire une violation qui fait surgir le risque d'une dépense indue), il ne faut pas confondre l'absence d'une preuve conforme aux prescriptions légales avec la preuve positive du caractère irrégulier de la dépense. Dans cet ordre d'idées, la Commission ne pourrait, du seul fait de l'irrégularité formelle de la preuve, mettre sans plus la charge financière à charge de l'État, mais devrait à tout le moins permettre à celui-ci de fournir des justifications susceptibles de dissiper les doutes afférents à la régularité de la dépense quant au fond.

La défenderesse fait observer tout d'abord que la distinction entre formes essentielles et non essentielles a été élaborée aux fins du contentieux administratif, pour établir les vices de forme pouvant entraîner l'annulation d'un acte; elle ne se prête pas à être appliquée purement et simplement en matière de preuve.

La Commission souligne encore que les documents qui accompagnent les marchandises dans les échanges entre les États membres, documents établis sur la base de modèles communautaires, visent à simplifier tant les formalités inhérentes au passage des frontières que les contrôles nécessaires pour garantir l'application correcte de la réglementation communautaire. Comme la présentation de ces documents à remplacé d'autres formes de contrôle par les bureaux des douane, il serait nécessaire de respecter de la manière la plus scrupuleuse possible les règles communautaires en la matière, en appréciant avec une certaine sévérité les cas de documents irréguliers.

En ce qui concerne plus particulièrement le cas de l'espèce, il s'agit en définitive d'établir si tout écart par rapport au modèle légal d'un document auquel le législateur communautaire a attribué la valeur de moyen de preuve unique d'un fait dont dépend une prestation de l'administration, doit entraîner le refus de prestation ou si, dans certaines limites, il est permis d'admettre des écarts formels qui ne prêtent pas à conséquence pour le bénéficiaire de la prestation.

La conformité du document au modèle légal sert évidemment à garantir que toutes les conditions de fond justifiant l'octroi de l'aide sont remplies et à permettre le contrôle des autorités communautaires. Nous estimons par conséquent qu'il faut retenir le critère selon lequel toute divergence du document par rapport au modèle légal qui est susceptible d'en réduire la force probante ou de faire obstacle aux possibilités de contrôle, prive ce document de tout effet.

Il nous faut encore nous demander si, dans l'hypothèse où une irrégularité de forme existait au moment du paiement de l'aide, l'organisme national d'intervention peut procéder à une régularisation a posteriori. La Commission exclut radicalement cette possibilité en faisant observer que le document qui sert à justifier le versement de fonds publics doit être susceptible de jouer son rôle dès le moment où le versement a lieu. Si ce document ne peut donner une base légale valide à la dépense, celle-ci aura été effectuée à tort et l'irrégularité ne pourra être redressée par la suite en corrigeant le défaut de forme.

Nous croyons qu'il est superflu d'examiner le bien-fondé de cette position

rigoureuse de la défenderesse, parce qu'en l'espèce, aucune correction a posteriori n'avait encore été effectuée lorsque la Commission a procédé à l'apurement des dépenses. On ne saurait plus admettre qu'il soit encore procédé à des corrections au moment où la Commission examine les dossiers en vue de l'apurement des dépenses. Autrement, compte tenu du nombre très important d'opérations financées par le FEOGA, on risquerait de renvoyer *sine die* l'apurement des comptes et l'on créerait des difficultés et des complications aux services de la Commission en les chargeant de lourdes tâches d'instruction qui outrepasseraient largement leurs fonctions normales de contrôle.

En ce qui concerne ensuite les huit cas de documents manquants (à la suite, paraît-il, de leur destruction prématurée par un bureau des douanes françaises, le refus de la Commission se fonde non pas sur le fait que les conditions formelles n'étaient pas remplies à l'époque de l'octroi de l'aide, mais sur la circonstance que les documents n'étaient pas disponibles. Même s'il se peut que l'aide ait été octroyée dans de tels cas, sur la base de documents parfaitement en ordre, la destruction de l'unique moyen de preuve admis par la réglementation communautaire, avenue par la suite, par l'effet d'une faute de l'administration nationale, rend impossible le contrôle de sa régularité.

15. Ces considérations suffisent à notre avis pour justifier le rejet du recours dès lors que l'existence des irrégularités formelles n'est pas contestée et que celles-ci ne regardent pas des aspects purement accessoires.

Toutefois, si la Cour voulait procéder à une enquête plus approfondie sur les irrégularités affectant les documents disponibles, il conviendrait d'examiner séparément chacune des trois catégories de cas indiquées ci-dessus. C'est ce que nous chercherons à faire brièvement.

a) Nous avons vu que le cachet du bureau des douanes italiennes manque sur 55 documents; nous savons toutefois que sur ces documents figure la mention suivante apposée à l'aide d'un cachet: «le lot a été mis sous contrôle le . . ., du fait qu'il a la destination indiquée au verso. Une caution appropriée a été constituée en garantie de cette destination». Suit la signature d'un fonctionnaire. Le requérant affirme que la référence à la caution suffit à démontrer la régularité de l'opération; il n'y aurait donc aucun risque de double paiement ou de paiement irrégulier, malgré l'absence de timbre officiel.

Selon la Commission, la formalité dont il s'agit, qui est prescrite par l'article 7 du règlement n° 1106/68, modifié par le règlement n° 332/70, présente un caractère impératif et constitue une condition essentielle du versement de l'aide. La défenderesse justifie ce formalisme par des considérations analogues à celles qui ont déjà été exposées relativement au cas allemand n° 4 que nous avons déjà analysé.

Il nous semble que la mention en question, bien que apposée au moyen d'un cachet et dont on peut présumer qu'elle l'a été par le bureau des douanes italiennes, ne peut remplacer le timbre propre de ce bureau. L'obligation d'apposer ce dernier se déduit du modèle du document de contrôle annexé au règlement n° 2315/69/CEE; son rôle est évidemment d'authentifier la signature du fonctionnaire compétent, en rendant ainsi les falsifications impossibles ou, du moins, très difficiles. Il faut considérer par conséquent qu'il s'agit là non pas d'une formalité accessoire, mais au contraire d'un moyen de preuve essentiel de l'authenticité des documents. A son

défaut, ces documents ne peuvent faire office de preuve adéquate de la mise sous contrôle des produits, quand bien même ils seraient pourvus de la mention que nous venons d'indiquer.

b) En ce qui concerne l'omission, dans la case n° 104 de dix-huit documents, de la mention du fait que le produit était destiné à être dénaturé en Italie, le requérant soutient que cette mention ne serait pas indispensable dès lors que la douane italienne a indiqué, en un autre endroit du même document, avoir mis la marchandise sous contrôle; cela suffirait en soi à garantir que le lait était destiné à la dénaturation.

La Commission objecte toutefois à cela qu'à défaut de la mention dont question à la case 104, l'indication relative à la mise sous contrôle par la douane italienne n'a plus de sens. Sur le cachet il est dit en effet, nous l'avons rappelé, que le lot «a été mis sous contrôle ... du fait qu'il a la destination indiquée au verso». Mais cette destination n'apparaît pas du moment que la case n° 104, figurant au verso du document, indique seulement le nom du destinataire de la marchandise. En outre, 16 des 18 documents en question sont des copies sur lesquelles figure une annotation des autorités douanières françaises attestant que les marchandises ont reçu la destination indiquée au verso et ont été employées dans les conditions qui y sont prévues. Mais, cette fois encore, les copies n'indiquent aucune destination déterminée ni aucune condition spécifique d'emploi, la case n° 104 étant restée vierge.

Par conséquent, les omissions dont il s'agit nous amènent à considérer que les documents en question sont dépourvus de toute force probante.

c) Enfin, dans le cas des neuf documents jugés non valides pour défaut de mise sous contrôle par les autorités douanières italiennes, le requérant soutient que la mention requise a été apposée, mais qu'elle l'a été dans une case différente de celle où elle aurait dû l'être; il y aurait donc eu erreur, mais cette erreur ne serait pas susceptible de priver la mention proprement dite de toute force probante.

Selon la Commission, en revanche, l'indication de la mise sous contrôle fait totalement défaut dans les neuf documents en question au dos desquels figurent seulement une signature et le timbre officiel des douanes italiennes, outre l'indication d'une date et un sigle de référence.

L'examen des photocopies annexées aux dossiers semble donner raison à la défenderesse.

La demande du requérant se révèle donc être non fondée sur tous les points.

Aides à l'achat de beurre par les bénéficiaires d'une assistance sociale (recours du gouvernement allemand: affaire n° 8)

16. Le règlement n° 414/70 du Conseil prévoit la possibilité pour la Commission de permettre aux États membres, jusqu'au 31 décembre 1970, d'accorder des aides dans le but de faciliter l'achat de beurre par certaines catégories de consommateurs. Par le règlement n° 2550/70, le Conseil a limité cette possibilité aux seuls bénéficiaires d'une assistance sociale, en prolongeant le délai jusqu'au 31 décembre 1971. Sur la base du premier règlement, la Commission, par décision n° 70/228 du 24 mars 1970, a autorisé les États membres à octroyer l'aide. En vertu de l'article 3 de cette décision, les consommateurs auraient pu obtenir le beurre à prix réduit en présentant un bon établi à leur nom. Pour des raisons d'économie, la République fédérale a prévu que la distribution des bons

se ferait par les organismes sociaux et les autorités communales et elle a remis ceux-ci à ces organismes et autorités au début de chacune des deux années au cours desquelles la réglementation fut en vigueur. Les bons étaient valables pour toute l'année au cours de laquelle ils avaient été délivrés. La Commission n'avait pas soulevé d'objections à l'endroit de ce système.

Par décision 71/176 du 30 mars 1971, la Commission a abrogé sa décision au motif que l'action de soutien qu'elle avait autorisée n'apparaissait plus justifiée en raison du changement de situation intervenu sur le marché du beurre. Il est à noter que le gouvernement requérant, hostile à l'abrogation, préféra s'abstenir de participer à la réunion du Comité de gestion du lait, au cours de laquelle cette décision fut examinée. Par la suite, et en dépit de la décision prise par la Commission, le gouvernement fédéral jugea pouvoir permettre, jusqu'au 31 décembre 1971, l'utilisation des bons distribués en bloc à leurs bénéficiaires au cours des premiers mois de l'année. Lors de l'apurement des comptes du FEOGA, la Commission a refusé d'imputer à la Communauté les dépenses inhérentes à ces aides irrégulièrement prolongées dans le temps. C'est de cette décision qu'est né le litige que nous examinons présentement.

Un premier argument que le requérant fait valoir consiste à dire que la validité d'une année calendrier entière, indiquée sur les bons, avait été déterminée sur la base de la date d'échéance prévue par le règlement n° 2550/70 du Conseil (soit le 31 décembre 1970). Il est à souligner, d'autre part, que ce délai vise seulement l'exercice du pouvoir discrétionnaire, attribué à la Commission, d'autoriser les États membres à octroyer l'aide. La décision de la Commission par laquelle les États membres furent effectivement autorisés, au sens prévu, n'était assortie d'aucun délai. Par conséquent, la Commission restait libre d'abroger sa décision à quelque moment que ce fût, compte tenu de l'évolution de la situation du marché du beurre. Dans ce cadre normatif, l'échéance des bons allemands au 31 décembre, tout en coïncidant avec le terme ultime fixé pour l'exercice de la faculté consentie à la Commission, ne pouvait être fondée sur la garantie que l'achat du beurre à prix réduit serait soutenu par l'aide communautaire jusqu'à cette date.

La seconde décision de la Commission, datée du 30 mars 1971, prévoyait en son article 1 que «la décision du 24 mars 1970, relative à l'écoulement de beurre, est abrogée à partir du 1er mai 1971». Il résultait donc clairement de ce texte qu'à partir du 1er mai 1971, les États membres n'étaient plus autorisés à verser des aides aux fournisseurs de beurre destiné aux bénéficiaires d'une assistance sociale. Mais la situation envisagée par le gouvernement allemand se caractérise par le fait que de nombreuses personnes avaient reçu des bons avant la date du 30 avril 1971 et que ces bons indiquaient une période de validité s'étendant jusqu'au 31 décembre. Le requérant fait observer que sur le plan de son ordre juridique interne, les personnes entrées en possession de tels bons avaient acquis le droit de les utiliser jusqu'à la fin de l'année en cours. Il invoque également la nécessité de tenir compte de la situation particulière des bénéficiaires des bons, en tant qu'assistés.

Nous croyons qu'il ne faut pas perdre de vue le but des mesures dont il s'agit et qui consistait en réalité à favoriser l'écoulement de beurre pour réduire les excédents qui s'étaient accumulés dans le marché commun. Cette finalité essentielle-

ment économique du règlement n° 414/70 du Conseil ressort clairement de sa motivation. Celle-ci se réfère, en effet, principalement à l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, lequel établissait que des mesures supplémentaires pouvaient être prises au-delà de celles prévues par l'article 6 du même règlement en vue de faciliter la vente des matières grasses à base de beurre lorsque des excédents s'étaient constitués. Le préambule du règlement n° 414/70 poursuit en constatant l'existence d'importants stocks de beurre dans la Communauté, tenant au fonctionnement des mécanismes d'intervention, et l'impossibilité de les réduire en vendant le beurre aux conditions normales de marché; d'où la nécessité de nouvelles mesures.

Cela montre que l'écoulement de beurre à prix réduit — source de charges non négligeables pour le budget communautaire — revêtait un caractère exceptionnel et devait dès lors être maintenu dans les limites strictement nécessaires. Il était donc logique que celui-ci prît fin, fût-ce avant le délai maximum prévu par le règlement du Conseil, dès que le permettait l'évolution de la situation sur le marché du beurre. Quant à la fonction sociale de la mesure en question, il convient de reconnaître qu'elle n'était qu'une conséquence secondaire du mécanisme choisi pour atteindre l'objectif de réduction des excédents. Il ne nous semble donc pas justifié de tirer argument de cette fonction sociale pour défendre la thèse d'une interprétation souple de la mesure considérée.

Dans la mise à exécution de la décision de la Commission, chaque État membre était certainement libre d'adopter le régime de vente du beurre qui lui paraissait le plus pratique et le plus économique dans le cadre de son système. Mais aucun État membre ne pouvait conférer aux bénéficiaires, aux frais de la Communauté, des droits plus étendus que ne le permettait la décision de la Commission, considérée en liaison avec les finalités du régime d'aide que cette décision mettait en œuvre. Et cette décision, non seulement ne garantissait pas que l'action de soutien s'étendrait sur toute l'année 1971, mais ne donnait même aucune espérance à cet égard.

Point n'était besoin, évidemment, que la Commission rappelle aux États membres, lesquels devaient bien connaître le rôle de l'aide, que l'autorisation pouvait être rapportée à tout moment en raison de l'état du marché. Par conséquent, si le système d'écoulement imaginé par un État membre attribuait sur le plan intérieur aux bénéficiaires des droits dont ceux-ci étaient susceptibles de tirer avantage durant toute l'année en cours, cela regardait cet État et non la Communauté. Dans le système des bons, étant donné que ceux-ci étaient distribués gratuitement, rien n'aurait empêché l'État membre de formuler une réserve générale quant à la permanence de leur validité. L'inobservation de critères de prudence par les autorités internes ne pouvait donc emporter l'obligation pour la Communauté de supporter les charges d'un mécanisme qui ne correspondait plus aux finalités communautaires.

L'opposition des représentants de l'Allemagne à l'adoption de la décision d'abrogation, attitude à laquelle nous avons déjà fait allusion, montre que la République fédérale en avait bien saisi la portée; on ne comprendrait pas autrement pour quelle raison ce pays aurait demandé d'en retarder l'entrée en vigueur d'un mois. En autorisant et en finançant la vente de beurre à prix réduit, même après le délai ultime établi par la Commission, le gouvernement requérant était donc bien conscient

d'agir en violation de ce que celle-ci avait décidé.

En définitive, il ne subsiste aucun motif valable de faire endosser à la Communauté la charge financière découlant de la poursuite non autorisée de cette action de soutien.

La demande de la requérante doit dès lors, selon nous, être jugée non fondée.

Rachat de beurre vendu à prix réduit et destiné à la transformation en beurre concentré (recours du gouvernement allemand: affaire n° 10)

17. En considération des excédents de beurre existant dans la Communauté et des possibilités limitées de les exporter, la Commission, par décision du 17 décembre 1968, basée sur l'article 6, paragraphe 3, du règlement du Conseil n° 804/68, a autorisé la république fédérale d'Allemagne à vendre à prix réduit le beurre détenu par les organismes d'intervention. Pour s'assurer que les lots de marchandises vendus à un prix inférieur à la normale ne fussent pas détournés de leur destination, il convenait naturellement d'instaurer un système de contrôle et la République fédérale — ainsi qu'il résulte d'un considérant de la décision précitée — a déclaré pouvoir en garantir l'efficacité. D'autre part, dans le courant de l'année 1971, les autorités allemandes informaient la Commission que, par suite de l'évolution de la situation du marché du beurre, elles n'étaient plus en mesure de garantir à tous les stades de la commercialisation que le beurre ne soit pas détourné de sa destination légale.

Dans le même temps, certaines quantités de beurre vendu à prix réduit en 1970 par les organismes allemands d'intervention se trouvaient encore aux mains des premiers acquéreurs, lesquels se montrèrent disposés à consentir à la résolution des contrats de vente et, partant, à restituer la marchandise pourvu que le prix qu'ils avaient payé, majoré d'un certain montant à titre d'indemnisation pour les frais assumés, leur fût remboursé. Cela incita la Commission à prendre la décision du 19 août 1971, autorisant la république fédérale d'Allemagne à convenir avec les acquéreurs en question la résolution des contrats de vente conclus par l'organisme d'intervention allemand avant le 1er janvier 1971. Cette autorisation visait à éviter que les quantités de beurre qui se trouvaient encore en possession des premiers acquéreurs puissent faire l'objet, par la suite, de pratiques frauduleuses et d'autres irrégularités au préjudice du fonctionnement du régime communautaire.

La décision en question précisait que les sommes destinées à l'indemnisation des acquéreurs ne devaient pas dépasser certaines limites. Plus précisément, l'article 1, paragraphe 2, b), de la décision établissait le montant maximum de l'indemnité sur la base de la quantité de la marchandise et de la durée du stockage effectué par l'acquéreur.

L'organisme allemand a ainsi procédé au rachat des lots disponibles. Mais les autorités allemandes accordèrent par contrat des remboursements calculés sur la base de prix supérieurs au prix auquel l'organisme d'intervention avait vendu le beurre. En outre, des sommes ont également été payées qui correspondaient aux intérêts perdus par les acquéreurs du fait du stockage de la marchandise.

Face à cette situation, la Commission a jugé ne pouvoir endosser au FEOGA que les dépenses conformes aux critères fixés par le règlement n° 2306/70 du Conseil du 10 novembre 1970 (relatif au financement des dépenses d'intervention sur le marché intérieur dans le secteur du lait et des produits laitiers).

En vertu de l'article 4, paragraphe 1, f), de ce règlement le compte relatif aux opérations d'intervention sur le marché intérieur du beurre doit être débité «du montant des frais de séjour en entrepôt, autres que les frais de financement, *calculés en fonction d'un montant forfaitaire par unité tonne/durée,* déterminé selon les dispositions de l'article 18, paragraphe 2». La lettre h) de la même disposition prévoit ensuite l'imputation au compte indiqué ci-dessus des frais de transformation supportés par l'organisme d'intervention à la suite de mesures particulières adoptées pour la vente de beurre de stock public qu'il n'a pas été possible d'écouler à des conditions normales dans le cours d'une campagne.

La décision précitée de la Commission, du 19 août 1971, a évalué les frais de stockage supportés par les acquéreurs de beurre à prix réduit en fonction des frais qu'auraient soutenu les organismes d'intervention s'ils avaient continué eux-mêmes à détenir en entrepôt le beurre vendu. Les montants prévus par la décision susdite correspondent en effet quasi exactement, selon ce qu'affirme la Commission, au montant forfaitaire prévu par l'article 4, paragraphe 1, f) du règlement n° 2306/70.

En ce qui concerne les coûts relatifs à la transformation du beurre en beurre concentré, leur montant forfaitaire pour la période considérée a été établi pour toute la Communauté par la Commission par la décision du 30 novembre 1973, adoptée selon la procédure du Comité de gestion, prévue par le règlement n° 2306/70 (article 4, paragraphe 1, h) déjà cité). Seul ce montant pouvait donc être payé dans les opérations de rachat, abstraction faite des circonstances particulières de ces opérations; les montants supplémentaires inhérents à la transformation du beurre concentré en beurre fondu, effectuée par les acquéreurs, ne pouvaient pas être mis à charge du FEOGA.

Par conséquent, la Commission estime que le droit communautaire justifie le refus qu'elle a opposé à la République fédérale d'imputer au FEOGA, en relation avec les opérations que nous venons de décrire, des charges financières supérieures aux montants forfaitaires des frais de stockage et de transformation établis par les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, f) et h), du règlement n° 2306/70.

Le requérant fait valoir que la dépense qu'il a été amené à supporter, bien que supérieure à celle prévue par la décision du 19 août 1971, a été effectuée dans l'intérêt de la Communauté et était nécessaire pour réaliser le but visé. Cette circonstance ne suffit toutefois pas à mettre les dépenses à charge de la Communauté; s'y oppose le caractère exhaustif de la liste des postes comptables prévus à l'article 4, du règlement n° 2306/70.

Pour se soustraire à la règle générale, le requérant suggère que la situation dans laquelle en est venu à se trouver son organisme d'intervention devrait être assimilée à un cas de gestion sans mandat pour raisons d'urgence et de nécessité. Il soutient qu'on ne pouvait raisonnablement attendre que des adjudicataires encore en possession du beurre, auxquels s'offrait l'occasion d'une opération spéculative consistant en la revente sur le marché du beurre acheté à bas prix, se contenteraient du remboursement du prix d'achat et de la simple indemnisation des frais de stockage. Selon le gouvernement allemand, le prix de rachat maximum établi par la Commission dans sa décision du 19 août 1971 aurait été économiquement inapplicable; ce gouvernement estime, par conséquent,

que son action unilatérale a servi à sauvegarder l'intérêt de la Communauté.

Il nous semble que c'est à la Communauté, et non pas aux États membres considérés individuellement, qu'il appartient d'apprécier l'intérêt qu'elle peut avoir à la réalisation d'une opération de rachat qu'elle autorise et finance; sur la base de cette appréciation discrétionnaire, ce sera toujours à la Communauté qu'il appartiendra d'établir les conditions de cette opération.

N'oublions pas, d'autre part, qu'au moment où elle avait été autorisée à réaliser l'opération de vente de beurre à bas prix, la République fédérale avait déclaré pouvoir en assurer la régularité et avait pris un engagement précis en ce sens. Elle aurait donc dû prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer le risque des opérations spéculatives qu'il y avait lieu de craindre de la part de particuliers, sans endosser à la Communauté des charges financières supplémentaires. Autrement dit, les autorités allemandes compétentes ayant donné la garantie en question, elles étaient censées être en mesure d'assumer, conformément aux règles générales examinées au début des présentes conclusions, la responsabilité des irrégularités éventuelles découlant des défauts du système de contrôle qu'elles avaient mis en place.

Il est vrai qu'en dépit de cela, la Commission s'est ensuite déclarée disposée à participer au coût de l'opération de rachat, mais seulement dans des limites financières précises. Si donc le gouvernement fédéral a jugé nécessaire d'exposer des frais plus élevés pour mener l'opération à son terme, la responsabilité de base que celui-ci avait assumée suffit, à elle seule, à justifier le refus de la défenderesse de faire supporter par la Communauté ces dépenses supplémentaires, non autorisées.

Nous ne croyons pas non plus que l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 puisse avoir une influence sur la solution du cas de l'espèce (même à supposer que vous reteniez, Messieurs, l'interprétation que le requérant fait de cette règle), étant donné que les dépenses en question sont supérieures à celles qui avaient été autorisées.

Quant à la prétendue gestion d'affaires, on ne saurait certainement pas la transposer purement et simplement du droit civil au plan des rapports entre la Communauté et les États membres. En tout état de cause, cette institution juridique ne permettrait pas aux États de se substituer à la Communauté en grevant le budget de celle-ci dans un secteur où elle avait clairement défini les limites dans lesquelles elle était disposée à assumer la charge financière d'une opération que l'État allemand avait été autorisé à engager, sur sa propre demande. Comme il n'y a pas carence de la part de la Communauté, les règles de la gestion d'affaires seraient de toute manière inapplicables en l'espèce. L'action des autorités allemandes doit plutôt être considérée comme une action *extra legem,* procédant du souci de garantir à l'opération de rachat une portée plus large que celle qu'il aurait été possible de lui donner dans les limites des conditions fixées par la Commission.

Il convient d'observer enfin qu'il n'est pas non plus prouvé qu'il existait des raisons d'urgence susceptibles d'empêcher les autorités fédérales de démontrer à la Communauté qu'il était nécessaire pour celle-ci de participer plus largement au financement de l'opération.

La demande du requérant sur ce point ne saurait dès lors être considérée comme fondée.

Coût de pulvérisation de sucre aggloméré (recours du gouvernement allemand: cas n° 12)

18. Pour un lot de sucre qui se trouvait entreposé auprès des organismes d'intervention en Allemagne et qui s'était aggloméré à cause de l'humidité de l'entrepôt, il a été nécessaire de procéder à la pulvérisation avant de mettre la marchandise en vente. La Commission s'est refusée d'imputer au FEOGA les dépenses relatives à cette opération, étant donné que cette opération ne figure pas au nombre de celles prévues par l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 2334/69 du Conseil du 25 novembre 1969, relatif au financement des dépenses d'intervention sur le marché intérieur dans le secteur du sucre. Aux termes de cette disposition, paragraphe 1, f), le FEOGA supporte certes les dépenses relatives au stockage dont le montant est calculé, en outre, de manière forfaitaire, mais non pas les autres dépenses que peut entraîner le stockage de la marchandise.

Le requérant fait observer qu'il était nécessaire de pulvériser le sucre avant de le mettre en vente, afin de respecter l'article 6 du règlement de la Commission n° 822/70, aux termes duquel «l'adjudication permanente porte sur les quantités de sucre blanc s'écoulant librement». A défaut de pulvérisation il se pouvait donc que les acteurs intentassent une action en indemnisation en prenant motif de ce que le sucre ne correspondait pas à la qualité prescrite par la disposition en question.

Bien que les frais de pulvérisation du sucre ne figurent pas sur la liste des dépenses à mettre à charge du FEOGA selon l'article 4 du règlement du Conseil n° 2334/69, le requérant affirme qu'ils doivent être déduits du montant total des recettes dont le FEOGA doit être crédité aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de ce règlement.

Ce montant correspond, en effet, au revenu des ventes effectuées par les organismes nationaux d'intervention, lequel serait constitué non pas du prix brut de l'adjudication, mais de ce prix net des dépenses qu'il a été nécessaire d'engager pour écouler le produit. Les frais de pulvérisation appartiendraient à cette catégorie, étant donné que la marchandise n'aurait pas été vendable s'il n'avait pas été procédé à cette opération.

Comme nous l'avons fait observer à propos du cas précédent (le cas n° 10), l'énumération contenue à l'article 4, en ce qui concerne tant les positions à débiter au FEOGA (cas n° 1), que celles à créditer à celui-ci (cas n° 2), possède indubitablement un caractère exhaustif.

La réglementation communautaire ne prévoit aucune réduction des recettes brutes obtenues de la vente et ne prévoit pas non plus l'imputation de la dépense ici considérée au compte de l'organisme d'intervention. Par conséquent, les coûts relatifs à la pulvérisation doivent être considérés comme inclus dans le montant forfaitaire des dépenses afférentes au stockage.

En ce qui concerne plus particulièrement le point spécifique qui nous occupe ici, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 9 du règlement n° 822/70 de la Commission, «dans le cas où il s'avère qu'une quantité de sucre ayant fait l'objet d'une attribution de l'adjudication ne correspond pas en tout ou en partie de la condition de qualité de l'avis d'adjudication, sur demande à présenter au moment de l'enlèvement par l'adjudicataire concerné et pour la quantité de sucre non conforme, l'organisme d'intervention allemand ajuste la quantité attribuée en cause. Par ailleurs, après accord entre les deux parties, la quantité de sucre non conforme peut être remplacée par une quantité conforme équivalente,

provenant d'autres lots disponibles en adjudication et non encore attribués, si ces derniers sont situés dans la même région d'entreposage. Après l'enlèvement, l'adjudicataire en cause ne peut faire valoir, du fait de la différence de qualité visée ci-dessus, des droits contractuels ou non contractuels». Il résulte de la motivation de ce règlement que la disposition que nous venons de citer avait été prévue précisément en vue des cas dans lesquels «le sucre adjugé ne s'écoule pas librement». En ce cas, poursuit la motivation, «il convient dès lors de prévoir que, . . ., l'organisme d'intervention allemand ajuste la quantité adjugée ou, si l'adjudicataire le demande, de prévoir la faculté pour ledit organisme de remplacer la quantité en cause». La difficulté avait donc été identifiée et les remèdes possibles avaient été prévus.

Le requérant objecte à cela que ces remèdes n'auraient pu être mis en œuvre en l'espèce, étant donné qu'en raison de leurs obligations de livraison, les adjudicataires avaient insisté pour retirer toute la quantité acquise et que l'organisme d'intervention ne disposait pas d'autre sucre correspondant à la quantité adjugée.

Évidemment, les organismes d'intervention allemands étaient libres de procéder à la pulvérisation du sucre pour satisfaire les exigences particulières de leurs adjudicataires. Ils ne pouvaient toutefois prétendre en faire endosser la charge par le FEOGA; répétons que cela est interdit, selon nous, par le caractère exhaustif des dépenses imputables au Fonds au titre de l'article 4 du règlement n° 2334/79 du Conseil. Nous observerons encore que sur la base des dispositions déjà citées du règlement n° 822/70, dans l'hypothèse où le sucre qui avait été adjugé ne correspondait pas à la qualité prévue («ne s'écoulait pas librement») et où l'organisme adjudicateur n'avait pas la possibilité de remplacer la marchandise par du sucre «s'écoulant librement» (comme il semble que ce fut le cas en l'espèce), les acquéreurs avaient le droit d'obtenir, évidemment dans les limites du disponible, une quantité supplémentaire de sucre en vue de compenser la moins-value de la marchandise reçue. La réglementation communautaire relative aux conditions d'adjudication ne prévoyant rien de plus, les acquéreurs n'avaient aucun droit à prétendre que l'organisme adjudicateur procède lui-même à la pulvérisation du sucre aggloméré.

Cela étant, nous croyons qu'il est inutile d'entrer dans le fond de la question, controversée entre les parties, des causes du phénomène d'agglomération du sucre et de l'imputabilité à l'organisme d'intervention d'une négligence éventuelle dans le domaine des conditions de stockage. Cette question pourrait être importante s'il s'agissait d'appliquer la disposition de l'article 8, paragraphe 2, du règlement du Conseil n° 729/70, lequel, ainsi que nous l'avons vu, prévoit uniquement l'imputation aux États membres des dépenses assumées dans l'application des règles communautaires en matière agricole en cas d'irrégularité ou de négligence de la part d'organismes des États membres. Mais cette disposition ne saurait de toute manière avoir trait à des dépenses non prévues par la réglementation communautaire, lesquelles ne sont en aucun cas imputables au FEOGA, en vertu des règlements n^{os} 729/70 et 2334/69 du Conseil.

En définitive, la demande que nous venons d'examiner ici se révèle être, elle aussi, sans fondement.

Aides à la distillation de vin (recours du gouvernement français: affaire 16/76)

19. En vue de faciliter l'écoulement des excédents de vins, le Conseil, par le règlement n° 766/72 du 17 avril 1972, pris en application de l'article 7 du règlement de base n° 816/70 a prévu l'octroi d'aides financières aux distillateurs à conditions que ceux-ci acquièrent le vin auprès des producteurs à un prix non inférieur à celui établi par le règlement et qu'ils procèdent effectivement à sa distillation. Pour bénéficier de ces aides, la distillation devait avoir lieu entre le 24 avril et le 27 mai 1972, cette date ayant été prorogée ensuite jusqu'au 31 juillet suivant en vertu du règlement n° 1098/72.

Les autorités françaises, jugeant que le prix minimum d'acquisition des vins de table destinés à la distillation, fixé par la réglementation communautaire à 6,10 FF par degré et par hectolitre, n'était pas suffisant pour inciter les viticulteurs à vendre leur production aux distillateurs, décidèrent de verser à ces derniers un complément d'aide dans la mesure nécessaire pour que ceux-ci garantissent aux producteurs un prix minimum de 7,10 FF par degré-hectolitre. Cette mesure, qui devait être initialement limitée à deux millions d'hectolitres, a été étendue ensuite à 2,8 millions d'hectolitres. La Commission décida dans un premier temps d'ouvrir la procédure en constatation de l'infraction au titre de l'article 169 du traité CEE (lettre du 27 juillet 1972 du gouvernement français), mais renonça ensuite à poursuivre cette procédure (lettre du 4 mai 1973), parce que les mesures constitutives de l'infraction avaient épuisé leurs effets. Toutefois, dans la seconde lettre, elle précisait que la renonciation aux poursuites ne préjugeait pas de la clôture définitive des comptes du FEOGA. Le gouvernement français a demandé devant la Cour le remboursement des aides versées aux distillateurs dans la mesure du prix de 6,10 FF l'hectolitre fixé par le Conseil (en prenant naturellement en charge le montant des versements supplémentaires décidés par lui), mais la Commission a refusé de mettre ce remboursement à charge du Fonds, estimant que ces versements supplémentaires avaient entièrement faussé le système d'intervention établi par le législateur communautaire.

Il convient de considérer, à titre préliminaire, l'argument invoqué par le gouvernement requérant, selon lequel la Commission, après avoir mis un terme à la procédure fondée sur l'article 169 du traité, ne pouvait rouvrir la controverse en un autre lieu, à l'occasion de l'apurement des comptes.

Notons à ce propos qu'aucune règle communautaire ne fait de l'ouverture de la procédure visée à l'article 169 une condition nécessaire pour que la Commission puisse refuser d'imputer au FEOGA des dépenses irrégulièrement effectuées par un État membre. Dans le cas où la Commission a engagé une telle procédure avant l'apurement des dépenses dans le cadre du FEOGA, le fait d'avoir renoncé à poursuivre celle-ci ne saurait assurément légaliser les mesures illicites ou donner naissance à une obligation pour la Communauté de financer ces mesures. En renonçant à poursuivre la procédure fondée sur l'article 169, la Commission a seulement renoncé à faire constater formellement par la Cour l'infraction imputée à un État membre. Mais cela ne saurait en aucun cas impliquer qu'elle renonce à assurer, au moment de l'apurement des comptes du FEOGA, le respect des dispositions communautaires réglant la prise en charge par la Communauté des dépenses effectuées par les États membres. Dans l'application de la réglementation régissant les dépenses du FEOGA, la Commission est soumise à des obligations auxquelles elle ne saurait se soustraire. Renoncer à la procédure

prévue par l'article 169 constitue en revanche un acte s'inscrivant dans le cadre de ses pouvoirs discrétionnaires. Cet acte n'a aucune incidence sur la position comptable de l'État intéressé, laquelle reste soumise intégralement aux dispositions du règlement du Conseil n° 729/70 et, en particulier, aux articles 3 et 5, paragraphe 2.

En ce qui concerne le fond de l'affaire, il convient de rappeler tout d'abord que la fixation au niveau communautaire d'un prix d'achat minimum pour le vin destiné à la distillation avait essentiellement un objectif d'équilibre économique tant entre producteurs et consommateurs (conformément aux finalités indiquées à l'article 39 du traité) qu'entre les producteurs des divers États membres, lesquels doivent être placés dans des conditions de concurrence identiques, de même qu'entre le marché du vin et celui de l'alcool. Cela découle de l'article 7, paragraphe 2, a) et b), du règlement n° 816/70 et du 5e considérant du règlement n° 766/72. Selon la Commission, les mesures adoptées par le gouvernement français n'ont pas tenu compte de cet équilibre complexe et elles ont, en particulier, faussé les conditions de concurrence à l'avantage des viticulteurs français. Outre cela, la défenderesse relève que l'absorption d'une quantité excessive de vin par l'industrie de la distillation a contribué, conjointement avec la récolte peu abondante de 1972, à une augmentation excessive des prix au cours de la campagne 1972/1973.

La seule justification que le requérant donne à son comportement, consiste à souligner qu'un mois après l'entrée en vigueur du régime d'aides communautaires, seuls 504 000 hectolitres de vin avaient été présentés à la distillation; ce qui démontre, à son avis, que le prix minimum fixé par le Conseil était trop bas pour atteindre le but envisagé. Le requérant a précisé à cet égard qu'en proposant au Conseil le régime d'aide à la distillation dont il s'agit, la Commission avait fixé comme objectif de l'opération la distillation de trois millions d'hectolitres de vin dont la moitié en France et l'autre moitié en Italie. Le résultat obtenu après la subvention complémentaire du gouvernement français a été que les viticulteurs français ont présenté, à la distillation, à eux seuls, trois millions environ d'hectolitres de vin au cours de la période d'application du régime considéré. En Italie, en revanche, une quantité non supérieure à 500 000 hectolitres — c'est-à-dire un tiers de la quantité prévue par les autorités communautaires — a été distillée au cours de la même période.

Pour établir le bien-fondé du recours, il ne suffit pas de porter un jugement sur l'opportunité économique du supplément d'aide accordé unilatéralement par l'État français. Il convient plutôt de rechercher si cette mesure unilatérale a eu effet de rendre illicite l'opération d'aide à la distillation telle qu'elle a été réalisée en France.

Nous croyons qu'il suffit à cet égard de rappeler, Messieurs, votre jurisprudence constante qui exclut toute possibilité pour les États membres, en matière d'application de la réglementation communautaire, de prendre unilatéralement des mesures supplémentaires susceptibles «d'influer sur la portée de la réglementation communautaire et de compromettre en particulier la sauvegarde du principe d'uniformité de traitement des administrés dans tout le territoire d'application de la réglementation communautaire» (voir les arrêts du 18 février 1970 dans l'affaire 40/69, Bollmann, Recueil 1970, p. 70; du 11 février 1971 dans l'affaire 39/70, Fleischkontor, Recueil 1971, p. 49; du 1er février 1972 dans les affaires

49/71, Hagen, et 59/71, Wünsche, Recueil 1972, p. 24 et 54; du 6 juin 1972 dans l'affaire 94/71, Schlüter, Recueil 1972, p. 308; du 30 novembre 1972, dans l'affaire 32/72, Wasaknäcke, Recueil 1972, p. 1181).

Ces actions unilatérales des États membres doivent a fortiori être considérées comme illicites lorsque, outre le fait qu'elles compromettent l'uniformité de traitement des administrés, elles modifient également de façon substantielle la portée du régime communautaire d'intervention.

A l'audience, le requérant a suggéré à titre subsidiaire et comme solution équitable, que la Communauté prenne l'aide à sa charge, au moins pour la quantité de vin dont elle espérait obtenir la distillation en France (c'est-à-dire un million et demi d'hectolitres).

La Commission a toutefois répliqué à juste titre qu'il n'est pas possible d'établir si l'objectif visé eût été atteint en France à défaut de l'aide complémentaire nationale. S'il est vrai, comme le requérant l'a affirmé, que le niveau du prix minimum communautaire était inadéquat pour permettre d'attendre les objectifs visés, il s'ensuit qu'en faussant le fonctionnement du régime établi par le Conseil, la mesure prise par le gouvernement français a rendu impossible toute appréciation, fût-elle approximative, de la quantité de vin qui eût bénéficié de l'intervention communautaire si le prix était resté également en France au niveau fixé par le Conseil.

En réalité, l'opération d'aide à la distillation, telle qu'elle a été menée en France, a fini par être complètement faussée par la modification unilatérale apportée par les autorités nationales au prix minimum communautaire. Elle a faussé, en outre, les conditions de concurrence dans le marché commun entre les producteurs de vin des États membres intéressés ainsi que la répartition prévue des avantages économiques entre les viticulteurs de l'un et de l'autre État. L'opération dont il s'agit doit donc être considérée, selon nous, comme illicite dans son entier. Il ne s'agit pas simplement d'éviter que le budget du FEOGA soit tenu de supporter une dépense plus lourde que celle à laquelle il eût probablement été tenu de faire face à défaut des mesures prises unilatéralement par le gouvernement français; il s'agit surtout d'éviter que la Communauté ratifie une action contraire à l'équilibre du système et aux principes régissant le fonctionnement du marché commun.

20. La discussion des divers cas intéressant respectivement l'un ou l'autre des trois gouvernements requérants nous amène donc, ainsi que nous l'avons vu, à des résultats identiques à ceux auxquels nous avait mené l'examen des problèmes généraux.

Aussi concluons-nous en proposant à la Cour de rejeter comme non fondés en tous leurs chefs les quatre recours examinés ici et de condamner les requérants aux dépens de l'instance.