Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

19 juin 2015 *

« FEOGA — Section 'Garantie' — FEAGA et Feader — Dépenses exclues du financement — Stockage public du sucre — Majoration des frais liée à une location des entrepôts — Inventaire annuel des stocks — Inspections physiques des lieux de stockage — Sécurité juridique — Confiance légitime — Proportionnalité — Obligation de motivation — Existence d'un risque de préjudice financier pour les fonds — Effet utile »

Dans l'affaire T-358/11,

République italienne, représentée par Mme G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. P. Marchini, avvocato dello Stato,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM P. Rossi et D. Nardi, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision d'exécution 2011/244/UE de la Commission, du 15 avril 2011, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « Garantie », du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 102, p. 33), en ce qu'elle exclut certaines dépenses effectuées par la République italienne, ainsi que des lettres de la Commission des 3 février 2010 et 3 janvier 2011 en tant qu'actes préparatoires de cette décision,

LE TRIBUNAL (première chambre),

composé de M. H. Kanninen, président, Mme I. Pelikánová et M. E. Buttigieg (rapporteur), juges,

greffier : M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 20 janvier 2015,

rend le présent

* Langue de procédure : l'italien.

Arrêt

Antécédents du litige

1 Le 7 mai 2007, une visite d'inspection des services de la Commission des Communautés européennes a débuté au siège de l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA, Agence pour les versements agricoles) à Rome (Italie), puis s'est poursuivie dans les entrepôts de stockage du sucre dans la région d'Émilie-Romagne (Italie), pour aboutir à la tenue d'une réunion finale entre les membres de la mission d'inspection et les autorités italiennes le 11 mai 2007 à Bologne (Italie). Cette inspection a porté sur l'application par les autorités italiennes de la règlementation de l'Union européenne relative au stockage public du sucre.

2 À la suite de cette mission, par note du 19 juin 2007, la Commission a informé les autorités italiennes, conformément à l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 885/2006 de la Commission, du 21 juin 2006, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1290/2005 du Conseil en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs et autres entités ainsi que l'apurement des comptes du FEAGA et du Feader (JO L 171, p. 90), des irrégularités constatées lors des vérifications effectuées et a indiqué les mesures correctives et les améliorations des procédures à prévoir.

3 Par note de l'AGEA du 7 août 2007, les autorités italiennes ont présenté leurs observations au sujet des griefs formulés par les services de la Commission dans la note du 19 juin 2007.

4 Par lettre du 5 juin 2008, la Commission a convoqué les autorités italiennes à une discussion bilatérale conformément à l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement nº 885/2006.

5 Au cours de cette réunion, qui s'est tenue le 17 juin 2008 à Bruxelles (Belgique), les parties ont évoqué l'ensemble des questions qui avaient fait l'objet des observations de la Commission. Par note du 21 août 2008, les services de la Commission ont transmis aux autorités italiennes le procès-verbal de la réunion dans lequel figuraient l'exposé des positions tant des autorités italiennes que de la Commission, les conclusions de la Commission sur les défaillances du système de contrôle des interventions de stockage du sucre en Italie et les conséquences financières s'y rapportant ainsi qu'une demande de renseignements complémentaires.

6 Par note de l'AGEA du 24 octobre 2008, les autorités italiennes ont présenté leurs observations sur le compte rendu de la réunion et ont répondu à la demande de renseignements complémentaires.

7 Par lettre du 3 février 2010, les services de la Commission ont adressé à la République italienne une communication officielle établie conformément à l'article 11, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement nº 885/2006. La Commission indiquait qu'elle maintenait sa position selon laquelle certaines dépenses effectuées par les organismes payeurs agréés par la République italienne et déclarées au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « Garantie », et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) relatives au stockage du sucre n'étaient pas conformes au droit de l'Union et a annoncé son intention de proposer des corrections financières et d'écarter du financement de l'Union un montant total de 2 077 637 euros. La Commission a indiqué avoir évalué ce montant sur le fondement de trois infractions au droit de l'Union. Seules deux de ces infractions ont été, en l'espèce, contestées par les autorités italiennes, à savoir :

— une majoration de 35 % des frais de stockage du sucre payés aux dépositaires pour les entrepôts pris en location, en application de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement (CE) nº 1262/2001 de la Commission, du 27 juin 2001, établissant les modalités d'application du règlement (CE) nº 1260/2001 en ce qui concerne l'achat et la vente de sucre par les organismes

d'intervention (JO L 178, p. 48), sans que les autorités italiennes aient fourni à la Commission des preuves que la justification de l'augmentation donnée avait fait l'objet de contrôles en bonne et due forme ou même que de tels contrôles étaient prévus dans les dispositions nationales de contrôle ;

— une violation de l'article 4 du règlement (CE) nº 2148/96 de la Commission, du 8 novembre 1996, déterminant les règles d'évaluation et de contrôle des quantités de produits agricoles placés en stocks d'intervention publique (JO L 288, p. 6), et de l'article 8, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 3, sous a), du règlement (CE) nº 884/2006 de la Commission, du 21 juin 2006, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1290/2005, en ce qui concerne le financement par le FEAGA des mesures d'intervention sous forme de stockage public et la comptabilisation des opérations de stockage public par les organismes payeurs des États membres (JO L 171, p. 35), dans la mesure où les contrôles d'inventaire pour le sucre détenu par l'organisme d'intervention en ce qui concerne l'exercice comptable 2006 n'ont pas été réalisés avant la fin de cet exercice, à savoir avant le 30 septembre 2006.

8 Se fondant sur le document VI/5330/97 de la Commission, du 23 décembre 1997, intitulé « Orientations concernant le calcul des conséquences financières lors de la préparation de la décision d'apurement des comptes du FEOGA-Garantie » (ci-après le « document VI/5330/97 »), la Commission a proposé l'application d'une correction d'un montant de 499 033 euros, correspondant à 10 % des dépenses relatives aux frais de stockage en raison de leur majoration de 35 % pour les exercices financiers 2006 à 2009, et d'un montant de 781 044 euros, correspondant à 5 % des frais de stockage et de financement de l'exercice financier 2006 en raison de la réalisation tardive des contrôles d'inventaire.

9 Par lettre du 22 mars 2010, les autorités italiennes ont sollicité l'intervention de l'organe de conciliation.

10 Le 22 septembre 2010, l'organe de conciliation a adopté son rapport final.

11 Par note de l'AGEA du 17 décembre 2010, les autorités italiennes ont fourni aux services de la Commission des renseignements complémentaires, conformément à la demande de l'organe de conciliation.

12 Par lettre du 3 janvier 2011, la Commission a communiqué à la République italienne sa position finale à l'issue de la procédure de conciliation. L'avis de la Commission est resté inchangé par rapport à la lettre du 3 février 2010. En conséquence, elle a maintenu sa position consistant à écarter du financement de l'Union un montant total de 2 077 637 euros.

13 Par note de l'AGEA du 18 janvier 2011, les autorités italiennes ont répondu à la position finale de la Commission.

14 Le 15 avril 2011, la Commission a adopté la décision d'exécution 2011/244/UE écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du FEOGA, section « Garantie », du FEAGA et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 102, p. 33), par laquelle elle a écarté des dépenses effectuées par la République italienne relatives à la mesure de stockage public du sucre pour les exercices financiers 2006 à 2009, par des corrections financières ponctuelles et forfaitaires d'un montant total de 2 077 637 euros, en raison de leur non-conformité avec les règles issues du droit de l'Union (ci-après la « décision attaquée »).

15 Les motifs des corrections financières ont été exposés dans le rapport de synthèse du 16 mars 2011 concernant les résultats des inspections de la Commission réalisées dans le contexte de l'apurement de conformité conformément à l'article 7, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1258/1999 du Conseil,

du 17 mai 1999, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 160, p. 103), et à l'article 31 du règlement (CE) nº 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209, p. 1) (ci-après le « rapport de synthèse »).

Procédure et conclusions des parties

16 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 27 juin 2011, la République italienne a introduit le présent recours.

17 Elle a également soumis des offres de preuve en demandant au Tribunal d'adopter différentes mesures d'instruction et d'organisation de la procédure.

18 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure du Tribunal, a demandé aux parties de répondre par écrit à des questions. Les parties ont déféré à ces mesures d'organisation de la procédure dans les délais impartis.

19 La République italienne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler partiellement la décision attaquée, en ce qu'elle la concerne ;

— annuler la position finale de la Commission contenue dans sa lettre du 3 janvier 2011 établie à la suite du rapport de l'organe de conciliation et le point 2 des motifs qui y sont exposés, en tant qu'acte préparatoire de la décision attaquée ;

— annuler la lettre de la Commission du 3 février 2010 en tant qu'acte préparatoire de la décision attaquée ;

— à titre incident, accueillir une exception d'illégalité à l'encontre du règlement (CE) nº 915/2006 de la Commission, du 21 juin 2006, modifiant le règlement nº 2148/96 (JO L 169, p. 10) ;

— condamner la Commission aux dépens.

20 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— déclarer irrecevable l'exception d'illégalité à l'encontre du règlement nº 915/2006 ou, à titre subsidiaire, la rejeter comme non fondée ;

— condamner la République italienne aux dépens.

En droit

A – *Sur la recevabilité du recours dans la mesure où il vise à l'annulation des lettres de la Commission des 3 février 2010 et 3 janvier 2011*

21 Dans la requête, la République italienne demande, outre l'annulation de la décision attaquée, l'annulation des lettres des 3 février 2010 et 3 janvier 2011 qui lui ont été adressées par la Commission au cours de la procédure.

22 Lors de l'audience, en réponse à une question orale du Tribunal, la Commission a excipé de l'irrecevabilité des chefs de conclusions visant à l'annulation des lettres des 3 février 2010 et 3 janvier 2011 en relevant leur caractère préparatoire.

23 La République italienne, tout en indiquant dans la requête que les lettres des 3 février 2010 et 3 janvier 2011 étaient des actes préparatoires de la décision attaquée (voir point 19 ci-dessus), a maintenu, lors de l'audience, les conclusions visant à leur annulation en faisant valoir qu'elles possédaient une valeur autonome par rapport à la décision attaquée, notamment eu égard à la motivation qu'elles contiennent.

24 Selon une jurisprudence constante, ne constituent des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 263 TFUE que les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci. Pour déterminer si un acte ou une décision produit de tels effets, il y a lieu de s'attacher à sa substance (voir ordonnance du 22 novembre 2007, Investire Partecipazioni/Commission, T-418/05, EU:T:2007:354, point 32 et jurisprudence citée).

25 Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, il résulte de cette même jurisprudence qu'en principe ne constituent un acte attaquable que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale (voir arrêt du 14 décembre 2006, Allemagne/Commission, T-314/04 et T-414/04, EU:T:2006:399, point 38 et jurisprudence citée, et ordonnance Investire Partecipazioni/Commission, point 24 supra, EU:T:2007:354, point 33 et jurisprudence citée).

26 Enfin, si des mesures de nature purement préparatoire ne peuvent en tant que telles faire l'objet d'un recours en annulation, les illégalités éventuelles qui les entachent peuvent être invoquées à l'appui du recours dirigé contre l'acte définitif dont elles constituent un stade d'élaboration (voir ordonnance Investire Partecipazioni/Commission, point 24 supra, EU:T:2007:354, point 35 et jurisprudence citée).

27 En l'espèce, il y a lieu de relever que, par la lettre du 3 février 2010, la Commission a envoyé à la République italienne une communication officielle établie conformément à l'article 11, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement nº 885/2006 (voir point 7 ci-dessus), et, par la lettre du 3 janvier 2011, elle lui a communiqué sa position finale à l'issue de la procédure de conciliation (voir point 12 ci-dessus). Ces lettres s'inscrivaient dans le cadre de la procédure prévue par l'article 11 du règlement nº 885/2006, ayant mené à l'adoption par la Commission, le 15 avril 2011, de la décision attaquée, qui écarte certaines dépenses du financement de l'Union, conformément à l'article 7, paragraphe 4, du règlement nº 1258/1999 et à l'article 31 du règlement nº 1290/2005. Ainsi, la décision définitive de la Commission d'écarter du financement de l'Union des montants, qui fait l'objet du présent recours, n'avait pas encore été arrêtée au moment de l'envoi des lettres des 3 février 2010 et 3 janvier 2011.

28 Il s'ensuit que les lettres des 3 février 2010 et 3 janvier 2011 constituent des actes préparatoires de la décision attaquée, ce que la République italienne affirme elle-même dans la requête. Ils ne produisent donc pas d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de la République italienne au sens de la jurisprudence citée au point 24 ci-dessus.

29 Cette conclusion ne saurait être infirmée par l'argument de la requérante concernant la motivation contenue dans les lettres en question. En effet, la République italienne était en droit d'invoquer les illégalités éventuelles des motifs contenus dans ces actes à l'appui du présent recours dirigé contre la décision attaquée, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence rappelée au point 26 ci-dessus, de sorte que le recours doit être déclaré irrecevable en tant qu'il vise à l'annulation des lettres de la Commission des 3 février 2010 et 3 janvier 2011.

B – *Sur le fond*

30 Seules les corrections forfaitaires appliquées par la décision attaquée aux dépenses effectuées par la République italienne sont concernées par le présent recours, à savoir, d'une part, la correction financière forfaitaire de 10 % concernant les dépenses liées à l'augmentation de 35 % des frais de stockage du sucre pour les exercices financiers 2006 à 2009, soit, au total, 499 033 euros, et, d'autre part, la correction financière forfaitaire de 5 % en raison de l'exécution tardive des contrôles d'inventaire en ce qui concerne l'exercice financier 2006, soit 781 044 euros.

1. *Considérations liminaires*

31 Il convient de rappeler que les fonds agricoles européens ne financent que les interventions effectuées conformément aux dispositions de l'Union dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (voir arrêt du 23 septembre 2004, Italie/Commission, C-297/02, EU:C:2004:550, point 45 et jurisprudence citée).

32 Selon une jurisprudence constante en matière de fonds agricoles européens, il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation des marchés agricoles. Par conséquent, la Commission est obligée de justifier sa décision constatant l'absence ou les défaillances des contrôles mis en œuvre par l'État membre concerné. Toutefois, la Commission est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les administrations nationales ou l'irrégularité des chiffres transmis par celles-ci, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard de ces contrôles ou de ces chiffres (voir arrêt du 24 février 2005, Grèce/Commission, C-300/02, Rec, EU:C:2005:103, points 33 et 34 et jurisprudence citée ; arrêt du 22 novembre 2006, Italie/Commission, T-282/04, EU:T:2006:358, points 95 et 96).

33 L'État membre concerné, pour sa part, ne saurait infirmer les constatations de la Commission sans étayer ses propres allégations par des éléments établissant l'existence d'un système fiable et opérationnel de contrôle. Dès lors qu'il ne parvient pas à démontrer que les constatations de la Commission sont inexactes, celles-ci constituent des éléments susceptibles de faire naître des doutes sérieux quant à la mise en place d'un ensemble adéquat et efficace de mesures de surveillance et de contrôle. Cet allégement de l'exigence de la preuve pour la Commission s'explique par le fait que c'est l'État membre qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires à l'apurement des comptes et auquel il incombe, en conséquence, de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses contrôles ou de ses chiffres et, le cas échéant, de l'inexactitude des affirmations de la Commission (voir arrêts Grèce/Commission, point 32 supra, EU:C:2005:103, points 35 et 36 et jurisprudence citée, et Italie/Commission, point 32 supra, EU:T:2006:358, point 97 et jurisprudence citée).

34 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner les moyens invoqués par la République italienne.

2. *Sur la correction financière forfaitaire de 10 % concernant les dépenses relatives à l'augmentation de 35 % des frais de stockage pour les exercices 2006 à 2009*

35 Il ressort du rapport de synthèse que la correction forfaitaire de 10 % appliquée en l'espèce par la décision attaquée était fondée sur les lacunes affectant le système de contrôle relatif à l'application de la majoration des frais de stockage au titre de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001. La Commission a reproché à la République italienne, en substance, de ne pas avoir mis en place un système de contrôles adéquat des demandes des opérateurs qui permettrait d'assurer que l'augmentation de 35 % des frais de stockage prévue à l'article 9, paragraphe 5, du règlement nº 1262/2001 au titre du stockage du sucre dans des entrepôts pris en location avait été accordée dans

des cas dûment justifiés et justifiables. La Commission a relevé qu'une application systématique de cette augmentation, sans que les procédures de contrôle de la réalité des frais supplémentaires de stockage aient été mises en place, ou, à tout le moins, sans que les autorités italiennes aient prouvé que de telles procédures avaient été prévues par des instructions de contrôle nationales, constituait un risque élevé de pertes pour les fonds.

36 Les deux premiers moyens invoqués par la République italienne viennent à l'appui de la contestation de la correction financière afférente aux dépenses liées à l'augmentation de 35 % des frais de stockage, et lesquels sont formellement tirés de la violation des formes substantielles, le premier, en raison du défaut d'instruction de l'affaire par la Commission préalablement à l'adoption de la décision attaquée et, le deuxième, en raison d'un défaut de motivation.

a) Sur la portée du premier moyen

37 À titre liminaire, il convient de relever que, alors que le débat entre les parties porte, en substance, sur l'interprétation de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001 et sur la nature des contrôles que les autorités nationales sont obligées d'effectuer avant d'appliquer la majoration de 35 % sur les frais de stockage prévue par cette disposition, la République italienne n'a formellement soulevé dans sa requête, en ce qui concerne la correction appliquée à cet égard par la Commission, que des moyens (premier et deuxième), tirés de la violation des formes substantielles en raison d'un défaut d'instruction et d'un défaut de motivation, qui sont relatifs à des aspects formels de la décision attaquée et de la procédure ayant mené à l'adoption de celle-ci.

38 En réponse à une question écrite du Tribunal, la requérante a toutefois indiqué que son premier moyen devait être compris comme tiré non seulement de la violation des formes substantielles en raison du défaut d'instruction, mais également d'une erreur d'appréciation et d'une violation de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001.

39 Lors de l'audience, la Commission a soulevé à cet égard une fin de non-recevoir, en faisant valoir qu'un tel moyen requalifié devrait être considéré comme un moyen nouveau, conformément à la jurisprudence et cela indépendamment de l'étendue et de la portée des arguments invoqués par la Commission devant le Tribunal en réponse aux arguments de la requérante.

40 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence relative à l'application de l'article 21, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, le requérant n'est pas tenu d'indiquer explicitement la règle de droit spécifique sur laquelle il fonde son grief, à condition que son argumentation soit suffisamment claire et précise pour que la partie adverse et le juge de l'Union puissent identifier sans difficulté cette règle (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 2006, Galileo International Technology e.a./Commission, T-279/03, Rec, EU:T:2006:121, points 38 à 41 ; voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 13 novembre 2008, SPM/Conseil et Commission, T-128/05, EU:T:2008:494, point 65). Ainsi, une présentation des moyens par leur substance plutôt que par leur qualification légale peut suffire, à condition que lesdits moyens se dégagent de la requête avec suffisamment de netteté (arrêt du 26 mars 2010, Proges/Commission, T-577/08, EU:T:2010:127, point 21).

41 En l'espèce, d'une part, la République italienne reproche à la Commission de ne pas avoir enquêté, avant d'appliquer la correction forfaitaire de 10 %, sur les conditions du marché italien du sucre. D'autre part, elle présente une série d'arguments visant à prouver que les autorités italiennes ont bien relevé et examiné les circonstances du marché italien du sucre ayant justifié, selon elle, la majoration d'au moins 35 % des frais de stockage du sucre, ce que la Commission aurait omis de prendre en compte lors de l'adoption de la décision attaquée. Cette deuxième série d'arguments de la République italienne ne peut être comprise autrement que comme visant à reprocher à la Commission de ne pas avoir reconnu que la majoration de 35 % des frais de stockage, telle qu'elle est prévue à l'article 9,

paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001, a été correctement appliquée par les autorités italiennes compte tenu des résultats de l'enquête de marché qui a été effectuée ainsi que d'avoir considéré que les autorités italiennes n'avaient pas apporté suffisamment d'éléments pour dissiper les doutes de la Commission quant au risque pour les fonds compte tenu d'un prétendu défaut de contrôles appropriés.

42 Certes, certains de ces arguments ont été invoqués par la République italienne dans le cadre non pas du premier, mais du deuxième moyen, tiré de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation, ainsi que la Commission l'a fait observer lors de l'audience. Toutefois, le Tribunal ne saurait être limité, dans son examen des moyens et des griefs des parties, par une qualification formelle que celles-ci donnent à leurs arguments, à condition que leurs argumentations se dégagent avec suffisamment de clarté de leurs écrits, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence rappelée au point 40 ci-dessus.

43 Par ailleurs, il convient de relever que la Commission a répondu ensemble aux premier et deuxième moyens non seulement en contestant le prétendu défaut d'instruction, mais également en invitant le Tribunal, au point 94 du mémoire en défense, à titre principal, à considérer que l'article 9, paragraphe 5, du règlement nº 1262/2001 n'avait pas été respecté en l'espèce par les autorités italiennes en ce qui concernait les conditions formelles d'octroi de l'aide. Dans ce contexte, elle a notamment fait valoir, eu égard à l'interprétation qu'elle a fait de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001, qu'en accordant sans distinction la majoration maximale de 35 % à la quasi-totalité des producteurs qui ont eu recours à des lieux de stockage externes, sans que ceux-ci aient, au cas par cas, justifié le montant supérieur des frais effectivement supportés, la République italienne a enfreint cette disposition. Le non-respect des obligations de contrôles individuels qui résultent, selon la Commission, de ladite disposition aurait exposé les fonds à un risque sérieux et aurait justifié la correction de 10 % imposée par la décision attaquée.

44 En outre, la Commission n'a pas répondu au deuxième moyen, tiré du défaut de motivation, mais l'a examiné avec le premier moyen en y répondant par des arguments sur le fond.

45 Dans ces circonstances, le fait de considérer que le premier moyen n'est tiré que de la violation des formes substantielles en raison du défaut d'instruction, ainsi que le soutient la Commission, priverait de l'effet utile une grande partie de l'argumentation présentée par les parties devant le Tribunal. Par conséquent, eu égard à la jurisprudence rappelée au point 40 ci-dessus, et dans la mesure où la substance des arguments de la République italienne se dégage de la requête avec suffisamment de netteté, de sorte que la Commission a pu utilement présenter sa défense, et où le Tribunal est en mesure d'identifier et d'examiner ces arguments, il convient de comprendre le premier moyen comme étant tiré non seulement de la violation des formes substantielles en raison du défaut d'instruction, mais également d'une erreur d'appréciation et de la violation de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001.

b) Sur le premier moyen, tiré d'une violation des formes substantielles en raison du défaut d'instruction, d'une erreur d'appréciation et de la violation de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001

46 D'une part, la République italienne fait valoir que, contrairement aux recommandations de l'organe de conciliation, la Commission n'a pas procédé à une instruction adéquate en ce qui concerne les conditions du marché italien ayant justifié une demande de la part des entreprises sucrières de majoration des frais de stockage. Les agents de la Commission auraient dû, de l'avis de la République italienne, enquêter sur la situation du marché de la location des entrepôts, notamment auprès des entreprises de stockage, lors de la mission d'inspection qu'ils ont effectuée en mai 2007. En demandant à la République italienne la preuve de l'existence de « circonstances particulières » et de la réalisation d'une enquête formelle du marché, la Commission aurait renversé la charge de la preuve.

47 D'autre part, la République italienne soutient avoir produit, dans le cadre de la procédure administrative, des éléments de preuve suffisants pour établir qu'elle avait enquêté sur les causes de la demande de majoration des frais de stockage du sucre. La République italienne souligne que, dans l'appréciation de l'application de la majoration de 35 % par les autorités italiennes, il convient de prendre en compte, notamment, les quantités particulièrement élevées de sucre que l'organisme d'intervention a été contraint d'acheter au titre des campagnes 2004/2005 et 2005/2006, la pénurie d'entrepôts répondant aux caractéristiques exigées par la réglementation de l'Union, ainsi que l'augmentation effective des prix du stockage pour les produits semblables au sucre. La Commission aurait omis de prendre en considération des éléments produits à cet égard par les autorités italiennes lors de la procédure administrative.

48 La Commission soutient que les autorités italiennes ont à tort appliqué la majoration en cause de manière généralisée, alors qu'elles auraient dû procéder au cas par cas aux contrôles des demandes présentées par les entreprises sucrières afin d'établir la réalité des frais supplémentaires liés au stockage dans les entrepôts pris en location, le principe de saine gestion financière exigeant que seules les dépenses réellement et effectivement supportées soient imputées aux fonds.

49 Il ressort des arguments rappelés ci-dessus que les parties s'opposent, en substance, sur la nature des contrôles que les autorités nationales doivent effectuer avant d'appliquer la majoration de 35 % prévue à l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001 en ce qui concerne les frais liés au stockage dans les entrepôts pris en location. Il convient ainsi de clarifier, au préalable, les obligations qui pèsent sur les États membres lors de l'application des dispositions issues de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001.

Sur les contrôles qui s'imposent aux autorités nationales en vertu de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001

50 Le règlement nº 1262/2001 a introduit des règles communes pour la prise en charge et la gestion du sucre produit sous quota faisant l'objet de mesures d'intervention, notamment en ce qui concerne les conditions et les frais de stockage de ce sucre.

51 L'article 9, paragraphe 5, du règlement nº 1262/2001 dispose :

« [L]es frais de stockage ne peuvent pas dépasser un montant de 0,048 euro par 100 kilogrammes et par décade, pour le sucre stocké dans les silos ou les magasins des entreprises sucrières.

Toutefois, l'organisme d'intervention peut majorer le montant fixé conformément au premier alinéa d'un maximum de 35 % lorsque le sucre est stocké dans les silos ou des magasins pris en location par l'offrant hors des entreprises sucrières ; il peut, dans des situations particulières pour ce stockage, majorer le montant fixé conformément au premier alinéa d'un maximum de 50 %. »

52 Il y a lieu de relever que l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001 ne précise ni les modalités ni l'étendue des contrôles que les États membres sont obligés d'effectuer avant d'appliquer la majoration de 35 %.

53 Toutefois, il ressort de la jurisprudence que l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1258/1999, rédigé dans des termes analogues à ceux de l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1290/2005, impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par les fonds agricoles européens, de prévenir et de poursuivre les irrégularités et de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences, même si l'acte spécifique du droit de l'Union ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou de telle mesure de contrôle (arrêts du 6 décembre 2001, Grèce/Commission, C-373/99, Rec, EU:C:2001:662, point 9, et du 30 septembre 2009, Pays-Bas/Commission, T-55/07, EU:T:2009:371, point 62).

54 La jurisprudence a précisé qu'il découle de ces dispositions, considérées à la lumière de l'obligation de collaboration loyale avec la Commission, prévue à l'article 4 TUE, pour ce qui est plus particulièrement de l'utilisation correcte des ressources de l'Union, que les États membres sont tenus d'organiser un ensemble de contrôles administratifs et de contrôles sur place permettant d'assurer que les conditions matérielles et formelles à l'octroi des primes en cause soient directement observées (voir arrêt du 9 janvier 2003, Grèce/Commission, C-157/00, Rec, EU:C:2003:5, point 11 et jurisprudence citée). Si l'organisation d'un tel ensemble de contrôles fait défaut ou si celle mise en place par un État membre est défaillante au point de laisser subsister des doutes quant à l'observation de ces conditions, c'est à juste titre que la Commission ne reconnaît pas certaines dépenses effectuées par l'État membre concerné (arrêts du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec, EU:C:1990:241, points 20 et 21 ; du 14 avril 2005, Espagne/Commission, C-468/02, EU:C:2005:221, point 36, et du 30 septembre 2009, Portugal/Commission, T-183/06, EU:T:2009:370, point 31).

55 Il s'ensuit que, même si la réglementation de l'Union pertinente relative à l'octroi des primes n'impose pas expressément aux États membres d'instaurer des mesures de surveillance et des modalités de contrôle telles que celles évoquées par la Commission lors de l'apurement des comptes des fonds agricoles européens, il n'en reste pas moins que cette obligation peut découler, le cas échéant implicitement, du fait que, en vertu des règles relatives aux fonds agricoles européens, il incombe aux États membres d'organiser un système efficace de contrôle et de surveillance (voir arrêts du 24 avril 2008, Belgique/Commission, C-418/06 P, Rec, EU:C:2008:247, point 70 et jurisprudence citée, et du 4 septembre 2009, Autriche/Commission, T-368/05, EU:T:2009:305, point 76 et jurisprudence citée).

56 La question se pose donc de savoir si les obligations auxquelles se réfère la Commission dans le rapport de synthèse, consistant à contrôler l'éligibilité des dépenses liées à la location des entrepôts, découlent implicitement du fait que, en vertu de la réglementation en question, il incombe aux États membres d'organiser un système efficace de contrôle.

57 À cet égard, force est de constater que l'article 9, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement n° 1262/2001 prévoit que, si le sucre est stocké dans des entrepôts pris en location, les frais de stockage du sucre peuvent être majorés « d'un maximum de 35 % ». Il résulte implicitement, mais nécessairement, d'un tel libellé qu'une majoration moins importante doit être appliquée par l'organisme d'intervention si les frais effectivement encourus par le bénéficiaire en ce qui concerne la location des entrepôts de stockage sont inférieurs à ce plafond de 35 %. Un tel contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses qui seront mises à la charge des fonds ne peut être effectué, ainsi que le fait valoir la Commission, que dans le cadre de contrôles individuels sur la base des justificatifs apportés par le dépositaire concernant, d'une part, les circonstances l'ayant contraint à recourir à un entrepôt extérieur et, d'autre part, les frais additionnels que le recours à cet entrepôt a engendrés. En effet, l'efficacité du contrôle visant à vérifier si les frais réels encourus par les bénéficiaires relatifs à la location des entrepôts correspondent effectivement à la majoration de 35 % serait sérieusement affaiblie, voire impossible, dans le cas de l'application de cette majoration sur la seule base des informations générales concernant la situation du marché concerné telles que les barèmes des prix pratiqués sur le marché pour les produits similaires ou les indications concernant la pénurie d'entrepôts appropriés.

58 Il s'ensuit que, eu égard à l'exigence de bonne gestion financière consacrée à l'article 317 TFUE, qui sous-tend la mise en œuvre des fonds agricoles européens, ainsi qu'aux responsabilités dévolues aux autorités nationales dans cette mise en œuvre, telles que rappelées aux points 53 à 55 ci-dessus, l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement n° 1262/2001 doit être interprété en ce sens qu'il exige que les États membres organisent un système de contrôle permettant de vérifier, au cas par cas, la réalité des dépenses relatives au stockage du sucre dans des entrepôts loués de sorte que seules les dépenses dûment justifiées par les bénéficiaires et celles effectivement encourues par ces derniers soient mises à la charge des fonds.

59 Par conséquent, il y a lieu de vérifier, à la lumière de cette interprétation de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001, si le système de contrôle mis en place par la République italienne satisfait aux obligations implicites telles que décrites ci-dessus.

Sur les contrôles exécutés par les autorités italiennes dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001

60 À cet égard, il convient de constater que la République italienne ne fait pas valoir que les autorités italiennes auraient procédé aux contrôles individuels des demandes des opérateurs de majoration des frais de stockage du sucre afin de vérifier la réalité des frais effectivement encourus. Elle ne présente en outre aucun argument permettant de constater que de tels contrôles auraient été exécutés. Elle reste notamment en défaut d'apporter une preuve, telle que des instructions nationales, de l'existence des procédures de contrôle des demandes des opérateurs.

61 La République italienne admet que la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001, impose aux autorités nationales de vérifier l'existence de conditions réelles justifiant d'accorder une majoration de 35 % au titre des frais de stockage. Toutefois, elle considère qu'une enquête sur les conditions du marché du sucre et de son stockage en Italie était de nature à justifier une telle majoration (voir point 47 ci-dessus). La République italienne ne conteste pas véritablement davantage que la majoration de 35 % a été appliquée de manière généralisée à tous les producteurs de sucre participant à l'intervention et qui avaient eu recours à des entrepôts extérieurs.

62 Par ailleurs, il ressort du dossier que, lors des différentes rencontres entre les autorités italiennes et les représentants des producteurs de sucre et des entreprises d'entreposage, les autorités italiennes n'ont pas seulement cherché à s'informer sur les conditions générales du marché italien du sucre et de stockage du sucre, mais elles ont également négocié avec les opérateurs les frais de stockage du sucre qui devaient être couverts par les aides de l'Union. Compte tenu des conclusions auxquelles il a été possible de parvenir à la suite de ces réunions, les autorités italiennes ont décidé d'appliquer, de manière généralisée, une majoration de 35 % aux frais de stockage du sucre dans les entrepôts pris en location.

63 La République italienne conteste l'existence de telles négociations visant à établir le prix du stockage antérieurement à l'intervention, le produit étant déjà stocké dans les entrepôts agréés.

64 Or, ce sont les autorités italiennes elles-mêmes qui ont fait part à la Commission de négociations concernant le prix du stockage du sucre.

65 En effet, dans la lettre du 24 octobre 2008, invoquée par la requérante au point 12 de la requête, l'AGEA a indiqué à la Commission que « [l]e ministre italien de l'Agriculture, l'AGEA, les producteurs de sucre et les propriétaires des entrepôts se sont rencontrés pour négocier et établir un prix raisonnable pour les entrepôts pris en location », que « [l]e prix négocié correspondait presque exactement au prix remboursé par la Commission, majoration de 35 % comprise » et, enfin, que « la procédure technique et administrative [suivie par l'AGEA] démontr[ait] que l'AGEA [avait] procédé à un examen détaillé des divers éléments qui l'ont conduite à la décision opérationnelle de rembourser aux industries sucrières des frais de stockage majorés de 35 % ». Cette position des autorités italiennes ressort également du point 3.3 du procès-verbal de la réunion bilatérale, lequel n'a pas été contesté par la République italienne. De même, au point B.5 du rapport de l'organe de conciliation, il est fait état de la position des autorités italiennes selon laquelle, « après des mois de négociations, [les autorités italiennes et les différents acteurs intervenant dans le domaine du stockage et de la production du sucre] sont arrivés à un accord sur le prix et cet accord a nécessité l'application de l'augmentation de 35 % sur les prix inscrits dans le règlement[, les] autorités italiennes se réf[érant] à des lettres figurant au dossier qui démontrent que le prix a été au centre des négociations ». Il ressort également des

documents annexés à la lettre de l'AGEA du 17 décembre 2010 que des réunions entre les autorités italiennes et les opérateurs concernés ont abouti à la conclusion de contrats de stockage comportant une majoration de 35 % pour le sucre stocké dans des entrepôts loués.

66 Dans ce contexte, il n'est pas pertinent, contrairement à ce que fait valoir la République italienne (voir point 63 ci-dessus), de savoir si les négociations ont eu lieu avant ou après que le sucre a été stocké par les producteurs dans les entrepôts loués. De même, le fait que ces négociations auraient pu avoir pour conséquence que les sociétés d'entreposage n'auraient pas appliqué les prix correspondant à la majoration de 50 %, également prévue par les dispositions de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001, ne permet pas de conclure que les négociations menées permettaient en soi d'assurer la protection des intérêts financiers de l'Union.

67 En effet, ainsi que le souligne la Commission, un tel comportement des autorités italiennes était de nature à faciliter l'application par les opérateurs du marché de prix de location des entrepôts non justifiés par les conditions du marché, mais alignés sur les plafonds des aides résultant de la réglementation de l'Union. Or, l'exigence de bonne gestion financière, telle que rappelée au point 58 ci-dessus, impose que les autorités nationales veillent à ce que les aides correspondent à la réalité du marché, sans que les marchés cherchent à s'adapter aux aides prévues par le droit de l'Union, ainsi que le fait valoir la Commission.

68 Ainsi, et indépendamment de la question de savoir si le comportement des opérateurs concernés peut être qualifié, en l'espèce, de pratiques abusives au sens de la jurisprudence invoquée par la Commission et, en conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner un prétendu caractère nouveau de ce grief de la Commission, ainsi que cela est allégué par la République italienne, il convient de constater que c'est à bon droit que la Commission soutient qu'il n'appartenait pas aux autorités nationales, chargées de protéger les intérêts financiers de l'Union, de négocier avec les opérateurs concernés des conditions d'application de la réglementation de l'Union et, en conséquence, d'adopter une décision d'appliquer de manière généralisée la majoration de 35 % aux frais liés au stockage du sucre.

69 De tels éléments, allant dans le sens d'une application généralisée par les autorités italiennes de la majoration de 35 % des frais liés au stockage du sucre, sont susceptibles de faire naître des doutes sérieux et raisonnables, au sens de la jurisprudence invoquée au point 32 ci-dessus, quant à l'existence d'un système efficace et adéquat de contrôle permettant d'assurer que les conditions matérielles et formelles de l'octroi de cette majoration étaient remplies dans tous les cas. Une telle application généralisée de la majoration de 35 % à la suite de négociations avec les opérateurs concernés est, par conséquent, manifestement de nature à exposer les fonds à un risque sérieux, puisque des frais non justifiés, voire dépourvus d'existence réelle, auraient pu être mis à la charge des fonds.

70 La République italienne reste en défaut d'apporter des éléments concrets et précis, au sens de la jurisprudence rappelée au point 33 ci-dessus, de nature à infirmer le bien-fondé des doutes raisonnables manifestés par la Commission.

71 Dans ce contexte, doit tout d'abord être rejeté le grief de la République italienne tiré du défaut d'instruction, en ce que la Commission n'aurait pas enquêté sur la situation du marché italien du sucre et du stockage du sucre (voir point 46 ci-dessus). En effet, il ressort de la jurisprudence rappelée aux points 32 et 33 ci-dessus que, s'il appartenait à la Commission de prouver des violations des règles en rapportant la preuve de l'existence de doutes sérieux et raisonnables, il appartenait en revanche à la République italienne d'apporter des preuves concrètes et précises de nature à infirmer les constats de la Commission.

72 Cette conclusion ne saurait être infirmée par l'argument que la République italienne tire des recommandations figurant dans le rapport final de l'organe de conciliation. À cet égard, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la décision 94/442/CE de la Commission, du 1er juillet 1994, relative à la création d'une procédure de conciliation dans le cadre de

l'apurement des comptes du FEOGA, section « Garantie » (JO L 182, p. 45), « la position prise par l'organe de conciliation ne préjuge pas la décision définitive de la Commission en matière d'apurement des comptes ». Il en résulte que la Commission n'est pas liée par les conclusions de l'organe de conciliation (voir, en ce sens, arrêts du 21 octobre 1999, Allemagne/Commission, C-44/97, Rec, EU:C:1999:510, point 18, et du 16 septembre 2013, Pologne/Commission, T-486/09, EU:T:2013:465, point 45). Ainsi, quand bien même l'organe de conciliation aurait recommandé à la Commission de revoir la proposition d'appliquer les corrections financières sur les frais de stockage majorés en prenant en compte les conditions spécifiques du marché italien et la crise qui l'avait atteint, cela n'équivaut pas à une obligation pour la Commission de mener une enquête spécifique à cet égard.

73 L'argument de la République italienne par lequel elle fait valoir que la Commission a omis de consulter son service juridique, alors que cette démarche aurait été annoncée par ses agents lors de la mission d'inspection, ne saurait davantage prospérer. En effet, une telle consultation constitue, ainsi que le soutient la Commission, un élément de la procédure interne d'élaboration des décisions par la Commission et ne saurait en tout cas être considéré comme déterminant dans le cadre de la conclusion à laquelle celle-ci est arrivée en l'espèce à l'issue de la procédure administrative.

74 Ensuite, il importe de constater que les circonstances invoquées par la République italienne, telles que la situation de crise sur le marché italien résultant de la surproduction de sucre à l'occasion des campagnes 2004/2005 et 2005/2006, ce qui obligerait les producteurs à chercher des entrepôts en dehors des entreprises sucrières, le nombre restreint d'entrepôts répondant aux conditions exigées pour le stockage du sucre, ou les prix de stockage pratiqués pour les produits semblables au sucre, ne sont pas de nature à infirmer la conclusion selon laquelle l'absence de contrôles individuels permettant de constater que les aides étaient accordées dans des cas justifiés et justifiables exposait les fonds à un risque sérieux de pertes.

75 En effet, à supposer même qu'une enquête relative à la situation du marché menée par les autorités italiennes puisse être considérée comme suffisante pour justifier, sur le plan économique général, une majoration de 35 %, ce que la Commission conteste, elle ne saurait en tout cas remplacer les contrôles au cas pas car visant à établir la réalité des frais devant être supportés par les fonds. Une telle enquête générale, dans laquelle, par ailleurs, étaient impliqués les opérateurs économiques directement concernés par l'obtention d'une majoration des frais de stockage, ainsi qu'il ressort des points 62 à 65 ci-dessus, n'était pas de nature à protéger de manière suffisante les intérêts financiers de l'Union, dans la mesure où elle ne permettait pas de garantir que chacun des bénéficiaires se trouvait dans la situation justifiant d'accorder une telle majoration, ni qu'il avait effectivement encouru, en raison de la location des entrepôts, des coûts supplémentaires à hauteur de 35 % des frais liés au stockage du sucre.

76 Il en est de même des notes soumises par les producteurs de sucre au soutien de leurs demandes de majoration de 50 % des frais de stockage, auxquelles se réfère la République italienne.

77 S'agissant, premièrement, d'une lettre d'une association des producteurs de sucre en Italie, produite en tant qu'annexe A46 de la requête, la République italienne a admis, en réponse à une question écrite du Tribunal, que ce document n'avait pas été transmis pendant la procédure administrative ayant conduit à l'adoption de la décision attaquée, ainsi que l'a fait valoir la Commission. En conséquence, eu égard à la jurisprudence selon laquelle la légalité d'une décision de la Commission doit être appréciée en fonction des éléments d'information dont la Commission pouvait disposer au moment où elle l'a arrêtée (arrêt du 22 janvier 2013, Grèce/Commission, T-46/09, Rec, EU:T:2013:32 point 149 ; voir également, par analogie, arrêt du 22 décembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, point 81), il n'y a pas lieu de prendre ce document en considération aux fins d'apprécier la légalité de la décision attaquée (voir, en ce sens, arrêt du 15 juillet 2014, Italie/Commission, T-463/07, EU:T:2014:665, point 108).

78 S'agissant, deuxièmement, des notes présentées aux autorités italiennes par certaines entreprises sucrières en ce qui concerne leurs demandes de majoration de 50 % des frais de stockage, produites en tant qu'annexe A45 de la requête, force est de constater que ces notes ne sont pas de nature à prouver que les autorités italiennes auraient procédé à des contrôles adéquats visant à vérifier que les frais réels de stockage encourus par ces entreprises correspondaient à une majoration de 35 %.

79 En effet, les notes en question font état de la surproduction du sucre en Italie et de l'absence d'espace de stockage dans les entrepôts appartenant aux entreprises sucrières ainsi que des contraintes liées au stockage du sucre dans les entrepôts extérieurs. Elles pourraient ainsi établir, tout au plus, certaines circonstances susceptibles d'obliger les entreprises sucrières à recourir à des entrepôts extérieurs. Toutefois, elles ne permettent pas d'établir que les frais de stockage du sucre effectivement supportés par les entreprises sucrières correspondaient aux frais de stockage majorés de 35 %, notamment, dans la mesure où, dans lesdites notes, aucune mention n'était faite des frais liés au stockage du sucre dans des entrepôts pris en location.

80 Même à supposer que la position de la République italienne résulte de l'interprétation qu'elle fait de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001, selon laquelle les contrôles individuels de la réalité des frais ne seraient pas exigés lors de l'application de la majoration de 35 % prévue par cette disposition, à condition que les circonstances objectives générales justifient une telle majoration, il convient de relever qu'une telle interprétation ne saurait être retenue, ainsi qu'il ressort des points 57 et 58 ci-dessus.

81 À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a jugé que, même dans les cas d'application objectivement erronée du droit de l'Union, fondée sur une interprétation adoptée de bonne foi par les autorités nationales, l'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 1258/1999 et l'article 3 du règlement nº 1290/2005 exigent que les coûts afférents à une telle application soient à la charge des États membres. Cette interprétation stricte des conditions de prise en charge des dépenses par les fonds s'impose en raison de la finalité de ces derniers règlements, la gestion de la politique agricole commune dans des conditions d'égalité entre les opérateurs économiques des États membres s'opposant à ce que les autorités nationales d'un État membre, par une interprétation large d'une disposition déterminée, favorisent les opérateurs de cet État, au détriment de ceux des autres États membres où une interprétation plus stricte est maintenue (voir, en ce sens, arrêt Espagne/Commission, point 54 supra, EU:C:2005:221, point 28 et jurisprudence citée).

82 La Commission rappelle, ainsi qu'il a été souligné au point 6.1.5 du rapport de synthèse, que la République italienne était le seul État membre ayant accordé de manière systématique une majoration des frais de stockage.

83 Enfin, c'est à tort que la République italienne laisse supposer, dans le cadre des premier et deuxième moyens, que la Commission n'a pas pris en compte les éléments fournis au cours de la procédure administrative dans la présente affaire. En effet, ainsi qu'il ressort des courriers échangés au cours de cette procédure, notamment de la lettre du 3 février 2010 ainsi que du procès-verbal de la réunion bilatérale et du rapport de synthèse, la Commission a effectivement tenu compte des indications et des explications fournies par les autorités italiennes, mais a considéré qu'elles n'étaient pas suffisantes pour dissiper les doutes qu'elle éprouvait à l'égard de la réalité et de l'effectivité des contrôles relatifs à l'application de la majoration de 35 % des frais de stockage. En outre, la circonstance que la Commission n'a pas répondu à chacun des arguments de la République italienne ne permet pas, à elle seule, de conclure qu'elle a refusé de les prendre en considération.

84 Il ressort de tout ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté.

c) Sur le deuxième moyen, tiré de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation

85 Dans le cadre du deuxième moyen, la République italienne soutient que la Commission n'a pas examiné les éléments présentés par les autorités italiennes attestant que l'enquête de marché avait bien été effectuée, de sorte que la majoration de 35 % des frais de stockage était justifiée, et qu'elle n'a pas avancé de motifs pour lesquels elle n'avait pas considéré ces éléments comme suffisants pour remplacer une étude de marché ni pour établir que l'ensemble des entreprises sucrières avaient demandé de majorer les frais de stockage du sucre.

86 La Commission n'a pas répondu au deuxième moyen, compris comme étant tiré du défaut de motivation.

87 À cet égard, il convient de rappeler que la motivation exigée à l'article 296 TFUE doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction de l'Union d'exercer son contrôle (voir arrêts du 14 juillet 2005, Pays-Bas/Commission, C-26/00, Rec, EU:C:2005:450, point 113 et jurisprudence citée, et du 19 juin 2009, Qualcomm/Commission, T-48/04, Rec, EU:T:2009:212, point 174 et jurisprudence citée).

88 Le grief tiré du défaut ou de l'insuffisance de motivation doit être distingué de celui tiré de l'inexactitude des motifs de la décision. Ce dernier aspect relève de l'examen de la légalité au fond de la décision et non de la violation des formes substantielles et ne peut donc constituer une violation de l'article 296 TFUE (voir arrêts du 15 décembre 2005, Italie/Commission, C-66/02, Rec, EU:C:2005:768, points 26 et 55 et jurisprudence citée, et du 9 octobre 2012, Italie/Commission, T-426/08, EU:T:2012:526, point 17 et jurisprudence citée).

89 Dans la mesure où, par le deuxième moyen, la République italienne reproche en substance à la Commission de ne pas avoir motivé la décision attaquée faute de répondre expressément aux éléments qu'elle a présentés et visant à prouver que les autorités italiennes ont bien vérifié les circonstances justifiant d'accorder la majoration de 35 % des frais de stockage du sucre, elle remet en cause le bien-fondé de la décision attaquée. En effet, le seul fait que la République italienne ait considéré certains éléments comme essentiels ou comme infirmant nécessairement les constats de la Commission quant au défaut des contrôles appropriés, ce qui relève de l'appréciation au fond et a été apprécié dans le cadre du premier moyen (voir notamment point 83 ci-dessus), n'est pas susceptible de modifier la portée de l'obligation de motivation de la Commission.

90 Par conséquent, le Tribunal ne saurait examiner un tel grief au titre du contrôle du respect de l'obligation de motivation. Dans le cadre d'un moyen tiré d'un défaut ou d'une insuffisance de motivation, les griefs et arguments visant à contester le bien-fondé de la décision litigieuse doivent donc être considérés comme dénués de pertinence (arrêt du 1er juillet 2009, Operator ARP/Commission, T-291/06, Rec, EU:T:2009:235, point 48).

91 En tout état de cause, l'exigence de motivation au titre de l'article 296 TFUE doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêts Italie/Commission, C-66/02, point 88 supra, EU:C:2005:768, point 26, et du 2 décembre 2009, Commission/Irlande e.a., C-89/08 P, Rec, EU:C:2009:742, point 77).

92 Il ressort également d'une jurisprudence bien établie que la Commission n'est pas obligée, dans la motivation de ses décisions, de prendre position sur tous les arguments invoqués par les intéressés pendant la procédure administrative. Il suffit en effet à la Commission d'exposer les faits et les considérations juridiques revêtant une importance essentielle dans l'économie de la décision (arrêt du 4 juillet 1963, Allemagne/Commission, 24/62, Rec, EU:C:1963:14, p. 131 et 143, et du 11 janvier 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Commission, C-404/04 P, EU:C:2007:6, point 30 ; voir, également, arrêt du 29 juin 1993, Asia Motor France e.a./Commission, T-7/92, Rec, EU:T:1993:52, point 31 et jurisprudence citée).

93 Dans le contexte particulier de l'élaboration des décisions relatives à l'apurement des comptes des fonds agricoles européens, la motivation d'une décision doit être considérée comme suffisante dès lors que l'État destinataire a été étroitement associé au processus d'élaboration de cette décision et qu'il connaissait les raisons pour lesquelles la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du fonds agricole en cause la somme litigieuse (voir, en ce sens, arrêts du 20 septembre 2001, Belgique/Commission, C-263/98, Rec, EU:C:2001:455, point 67 ; du 9 septembre 2004, Grèce/Commission, C-332/01, Rec, EU:C:2004:496, point 67, et du 26 septembre 2012, Italie/Commission, T-84/09, EU:T:2012:471, point 17).

94 Or, en l'espèce, il ressort du dossier que les autorités italiennes ont été étroitement associées au processus d'élaboration de la décision attaquée. En effet, force est de constater que les incertitudes que la Commission éprouvait quant aux contrôles relatifs à la majoration des frais de stockage ont, à diverses reprises, été portées à la connaissance de ces autorités par écrit, que des discussions ont eu lieu à cet égard et que l'organe de conciliation a été saisi. De surcroît, la Commission a indiqué de manière précise et circonstanciée, tant dans la communication officielle du 3 février 2010, que dans la position finale du 3 janvier 2011 et dans le rapport de synthèse, les raisons qui l'ont amenée à appliquer la correction financière de 10 %. Ainsi, s'agissant du contexte dans lequel la décision attaquée a été adoptée, les autorités italiennes étaient conscientes de l'objet des griefs avancés par la Commission ainsi que des montants et de la base juridique de la correction en cause. La République italienne était donc en mesure de contester utilement la légalité au fond de la décision attaquée, ainsi qu'il ressort des arguments qu'elle a présentés dans le cadre du premier moyen, de sorte qu'une motivation plus avancée dans la décision attaquée n'était pas nécessaire.

95 Par conséquent, la motivation de la décision attaquée doit être considérée en tout état de cause comme suffisante et le deuxième moyen, tiré du défaut de motivation, doit être rejeté.

3. *Sur la correction financière forfaitaire de 5 % au titre de l'exercice 2006 en raison des contrôles d'inventaire exécutés tardivement*

96 Il ressort de la décision attaquée que la Commission a appliqué une correction de 5 % aux dépenses déclarées par la République italienne concernant le stockage du sucre pour l'exercice financier 2006 en raison de la réalisation tardive des contrôles d'inventaire. Dans le rapport de synthèse, la Commission invoque à cet égard l'article 2, paragraphe 3, sous a), et l'article 8 du règlement nº 884/2006 ainsi que l'article 4 du règlement nº 2148/96 (point 6.1.1 du rapport de synthèse). Un retard dans l'exécution des contrôles d'inventaire annuels, qui ne seraient exécutés qu'en février 2007 au titre de l'exercice 2006, constituerait un risque manifeste d'irrégularité et de pertes pour les fonds (point 6.1.3 du rapport de synthèse). Le point 6.1.5 du rapport de synthèse, intitulé « Position finale de la Commission », précise que cette correction, qui n'est pas liée à la modification de la législation, à savoir l'entrée en vigueur du règlement nº 915/2006, se rapporte à l'exigence que les contrôles d'inventaire, destinés à établir que les quantités stockées conformément à la comptabilité de stock sont effectivement reflétées par la situation du stock physique, doivent être exécutés à la fin de l'année de stockage, à savoir en septembre 2006.

97 À l'appui de la contestation de la correction financière forfaitaire de 5 % relative aux contrôles d'inventaire exécutés tardivement pour l'exercice financier 2006, la République italienne invoque quatre moyens, en l'occurrence les troisième, quatrième, sixième et septième moyens, et, à titre subsidiaire en tant que cinquième moyen, une exception d'illégalité à l'encontre du règlement nº 915/2006. Ces moyens sont tirés, respectivement, le troisième, de la violation et de l'interprétation erronée de l'article 8 du règlement nº 884/2006 et de son annexe I, ainsi que de l'article 4 du règlement nº 2148/96, tel que modifié par l'annexe du règlement nº 915/2006, et de la violation des principes de sécurité juridique, de non-rétroactivité des normes, de protection de la confiance légitime et de proportionnalité, le quatrième, de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation, le sixième, de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation, du défaut de preuve et de la dénaturation des faits et, le septième, de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation et de l'absence de preuves quant au prétendu risque de préjudice pour les fonds ainsi que de la violation du principe de l'effet utile.

a) Sur le troisième moyen, tiré de la violation et de l'interprétation erronée de l'article 8 du règlement nº 884/2006 et de son annexe I, ainsi que de l'article 4 du règlement nº 2148/96, tel que modifié par l'annexe du règlement nº 915/2006, ainsi que de la violation des principes de sécurité juridique, de non-rétroactivité des normes, de protection de la confiance légitime et de proportionnalité

98 Il convient d'examiner, en premier lieu, le grief tiré de la violation des principes de sécurité juridique, de non-rétroactivité des normes et de protection de la confiance légitime.

Sur le grief tiré de la violation des principes de sécurité juridique, de non-rétroactivité des normes et de protection de la confiance légitime

99 Dans le cadre du présent grief, la République italienne fait en substance valoir que l'application immédiate d'une obligation de rédiger les inventaires relatifs à des opérations déjà réalisées depuis un certain temps au moment de l'entrée en vigueur du règlement nº 884/2006 et du règlement nº 915/2006 en juin 2006, soit peu avant la clôture de l'exercice comptable en septembre 2006, se heurte aux principes de sécurité juridique, de non-rétroactivité des normes et de protection de la confiance légitime. Les autorités nationales se seraient fiées à l'application de la disposition issue de l'article 4 du règlement nº 2148/96, lequel, en vertu de l'article 14 du règlement nº 884/2006, devait rester en vigueur « à tout le moins » jusqu'au 30 septembre 2006. Il résulterait de ces éléments que, en date du 30 septembre 2006, les autorités italiennes n'avaient aucune obligation de rédiger les inventaires selon le régime formel entré en vigueur en juin 2006.

100 La Commission conteste les arguments de la République italienne et conclut au rejet du présent grief.

– Sur le règlement nº 915/2006

101 Le règlement nº 915/2006 vise, conformément à son considérant 2 et à son article 1er, à modifier l'annexe III du règlement nº 2148/96 afin d'établir de nouvelles modalités d'application de la procédure d'inspection physique des lieux de stockage en ce qui concerne le sucre. Conformément à son article 2, il est entré en vigueur le septième jour suivant sa publication au Journal officiel, soit le 29 juin 2006. Ces modalités d'inspection physique des stocks étaient applicables à la campagne 2005/2006, concernée en l'espèce, sous réserve de mesures transitoires prévues par ledit règlement (voir points 105 et 106 ci-après).

102 Toutefois, il convient de constater, ainsi que le fait valoir la Commission, que la correction de 5 % n'était pas fondée sur une violation par les autorités italiennes des modalités d'inspection physique des lieux de stockage du sucre telles qu'introduites par le règlement nº 915/2006. Il ressort tant de la

décision attaquée et du rapport de synthèse que des échanges entre la Commission et les autorités italiennes pendant la procédure administrative que, à aucun moment, un tel grief n'a été soulevé par la Commission.

103 En outre, en réponse à une observation de l'organe de conciliation ayant estimé que, avant l'entrée en vigueur du règlement nº 915/2006, la réglementation de l'Union en la matière était lacunaire, et ayant fait référence à des mesures transitoires introduites par ce règlement en ce qui concernait les contrôles d'inventaire pour les stocks publics de sucre constitués, notamment, lors de la campagne 2005/2006, la Commission a explicitement relevé, au point 6.1.5 du rapport de synthèse, que la correction de 5 % n'était pas liée à l'entrée en vigueur du règlement nº 915/2006, mais se rapportait à l'exigence que les contrôles d'inventaire dussent être exécutés jusqu'au mois de septembre 2006 (voir point 96 ci-dessus).

104 Dans ces circonstances, ne saurait pas davantage prospérer l'argument de la République italienne, tel que précisé en réponse à une question écrite du Tribunal, selon lequel la Commission aurait dû lui appliquer un régime transitoire prévu par le règlement nº 915/2006 pour les campagnes 2004/2005 et 2005/2006.

105 S'agissant des mesures transitoires, le considérant 4 du règlement nº 915/2006 prévoit ce qui suit :

« Les mesures d'intervention pour le sucre ayant commencé pour la campagne 2004/2005 sans que des règles détaillées n'aient été fixées pour l'inventaire, il est extrêmement difficile, en raison de la manière dont certains États membres ont organisé le stockage des stocks de sucre, d'effectuer un inventaire selon les procédures normales. Il convient donc d'établir des règles transitoires pour les stocks de sucre à compter des campagnes 2004/2005 et 2005/2006. »

106 À cet égard, l'annexe III du règlement nº 2148/96 a fait l'objet de modifications par le règlement nº 915/2006, sous la forme de l'ajout de nouvelles dispositions intitulées « VII – Sucre en vrac » et « VIII – Sucre conditionné ». Il y est mentionné ce qui suit à l'égard du régime transitoire à appliquer en ce qui concerne les procédures d'inspection physique pour les stocks de sucre faisant l'objet d'une intervention durant les campagnes 2004/2005 et 2005/2006 :

« […] Procédure d'inspection physique pour les stocks publics de sucre à partir des campagnes 2004/2005 et 2005/2006 :

1. Dans le cas où les procédures d'inventaire décrites ci-dessus au point A ne sont pas possibles, l'organisme d'intervention plombe officiellement tous les points d'accès ou de sortie du silo/lieu de stockage. L'organisme d'intervention inspecte l'intégrité des plombs tous les mois pour veiller à ce qu'ils restent intacts. Ces inspections font l'objet d'une description détaillée. Aucun accès aux stocks ne sera autorisé sans la présence d'un inspecteur de l'organisme d'inspection.

   L'État membre garantit une procédure d'apposition des plombs qui assure l'intégrité des produits placés en stocks d'intervention publique.

2. Une inspection visant à vérifier les conditions de stockage et la bonne conservation des produits doit également être effectuée au moins une fois par an. »

107 Ainsi qu'il ressort de ces dispositions, un régime transitoire a été prévu par le règlement nº 915/2006 pour le cas de l'impossibilité de suivre, pour les périodes de commercialisation 2004/2005 et 2005/2006, les procédures d'inspection physique des lieux de stockage du sucre selon les modalités introduites par le règlement nº 915/2006. Or, la Commission n'a pas fait grief aux autorités italiennes de ne pas avoir suivi lesdites procédures, ainsi qu'il a été relevé aux points 102 et 103 ci-dessus.

108 En tout état de cause, la République italienne ne fait pas valoir que les autorités italiennes auraient eu des difficultés à appliquer les procédures d'inspection physique introduites par le règlement nº 915/2006. Elle fait certes valoir l'existence de certaines « difficultés de coordination objectives » avec l'organisme public chargé du contrôle d'inventaire, en l'occurrence Agecontrol. Toutefois, elle ne soutient pas que les nouvelles modalités des inspections physiques introduites par le règlement nº 915/2006 étaient à l'origine de ces difficultés ni que, pour ce motif, les procédures alternatives prévues par les mesures transitoires étaient suivies.

109 Il s'ensuit que le présent grief doit être écarté comme inopérant dans la mesure où il vise le règlement nº 915/2006.

– Sur le règlement nº 884/2006

110 Ainsi qu'il ressort des considérants et de l'article 1er du règlement nº 884/2006, ce dernier établit les conditions et les règles applicables au financement par le FEAGA des mesures d'intervention sous forme de stockage public, à la gestion et au contrôle des opérations correspondantes par les organismes payeurs ainsi qu'à l'éligibilité et aux modalités de calculs des dépenses pouvant être imputées au FEAGA. Selon son considérant 13 et son article 14, les dispositions du règlement nº 884/2006 remplacent à cet égard celles issues de plusieurs règlements, qui, de même, sont abrogés, notamment du règlement nº 2148/96 et du règlement (CEE) nº 3492/90 du Conseil, du 27 novembre 1990, déterminant les éléments à prendre en considération dans les comptes annuels pour le financement des mesures d'intervention sous forme de stockage public par le FEOGA, section « Garantie » (JO L 337, p. 3).

111 Le règlement nº 884/2006, qui, conformément à son article 15, premier alinéa, est entré en vigueur le septième jour suivant sa publication au Journal officiel, soit le 30 juin 2006, a été applicable, en vertu du second alinéa du même article, à partir du 1er octobre 2006.

112 À cet égard, il convient de rappeler le principe selon lequel les lois modificatives d'une disposition législative s'appliquent, sauf dérogation, aux effets futurs des situations nées sous l'empire de la loi ancienne (voir arrêts du 29 juin 1999, Butterfly Music, C-60/98, Rec, EU:C:1999:333, point 24 et jurisprudence citée, et du 29 janvier 2002, Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, Rec, EU:C:2002:57, point 50). Si les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur, les règles de fond doivent être interprétées, en vue de garantir le respect des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, finalités ou économie qu'un tel effet doit leur être attribué (voir arrêts du 24 septembre 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission, C-74/00 P et C-75/00 P, Rec, EU:C:2002:524, point 119 et jurisprudence citée, et du 1er juillet 2009, ThyssenKrupp Stainless/Commission, T-24/07, Rec, EU:T:2009:236, point 85 et jurisprudence citée).

113 En outre, selon la jurisprudence, il est loisible au législateur de distinguer la date de l'entrée en vigueur de celle de l'application du texte qu'il adopte, en retardant la seconde par rapport à la première. Un tel procédé peut permettre, notamment, une fois l'acte entré en vigueur et donc intégré dans l'ordre juridique de l'Union, aux États membres ou aux institutions de l'Union de remplir, sur le fondement de cet acte, les obligations préalables qui leur incombent et qui s'avèrent indispensables à sa pleine application ultérieure à l'ensemble des sujets de droit qu'il vise (arrêt du 17 novembre 2011, Homawoo, C-412/10, Rec, EU:C:2011:747, point 24).

114 Si une mesure administrative précise qu'elle prendra effet à partir d'une date déterminée, cela implique que ses effets commencent à s'exercer le jour même de la date indiquée (arrêt du 14 avril 1970, Cafiero/Commission, 42/69, Rec, EU:C:1970:23, p. 161, point 7).

115 Il s'ensuit que, sous réserve de dispositions spécifiques qui auraient prévu l'application de certaines de ses dispositions à une date antérieure à celle de sa prise d'effet telle que prévue à son article 15, second alinéa, le règlement nº 884/2006 était applicable à partir du 1er octobre 2006.

116 La République italienne soulève une prétendue application rétroactive par la Commission du règlement nº 884/2006 en ce qui concerne l'obligation d'effectuer les contrôles d'inventaire, en ce que l'article 8 dudit règlement aurait introduit pour la première fois une obligation d'établir un inventaire annuel à des opérations déjà réalisées depuis un certain temps au moment de son entrée en vigueur.

117 À cet égard, force est de relever qu'aucun considérant ni aucune disposition du règlement nº 884/2006 ne peut être compris comme tendant à fixer le point de départ de la prise d'effet des dispositions issues de l'article 8 dudit règlement à une date différente de celle qui résulte de son article 15, second alinéa. Ainsi, cette disposition doit être considérée comme étant d'application à partir du 1er octobre 2006.

118 Il ressort du rapport de synthèse que la Commission a invoqué cette disposition en ce qui concerne la correction de 5 % relative à l'exercice comptable 2006, qui s'étend du 1er octobre 2005 au 30 septembre 2006.

119 Partant, c'est donc en violation des principes de non-rétroactivité des normes et de protection de la confiance légitime que la Commission a appliqué l'article 8 du règlement nº 884/2006 à l'obligation incombant aux autorités italiennes d'établir un inventaire au cours de l'exercice comptable 2006.

120 En réponse à une question écrite du Tribunal, la Commission a admis que c'était l'article 3 du règlement nº 3492/90 et non l'article 8 du règlement nº 884/2006 qui était applicable en l'espèce, ratione temporis, à l'obligation d'établir un inventaire annuel.

121 Il convient ainsi d'examiner si une telle erreur, commise par la Commission, entache la décision attaquée d'un vice purement formel ou, au contraire, d'un vice substantiel de forme de nature à entraîner son annulation en ce qui concerne la correction de 5 %, en raison de la violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

122 La Commission explique que, lors de la procédure administrative, elle a fait référence à l'article 8 du règlement nº 884/2006 dans la mesure où il s'agissait du règlement en vigueur pendant le déroulement de cette procédure, sur la base duquel elle a indiqué aux autorités italiennes les mesures correctives à prendre. Toutefois, la Commission soutient, en substance, que l'obligation prévue à l'article 8 du règlement nº 884/2006 n'était pas nouvelle, ce qui serait confirmé par le tableau de correspondance annexé à ce règlement, selon lequel les dispositions de l'article 8 du règlement nº 884/2006 correspondent à celles de l'article 3 du règlement nº 3492/90.

123 À cet égard, il convient de rappeler que le principe de sécurité juridique, qui est un principe général du droit de l'Union, exige que le droit de l'Union soit clair et son application prévisible pour ceux qui sont concernés. Cet impératif requiert que tout acte visant à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit de l'Union qui doit expressément être indiquée comme base juridique et qui prescrit la forme juridique dont l'acte doit être revêtu (voir arrêts du 12 décembre 2007, Italie/Commission, T-308/05, Rec, EU:T:2007:382, point 123 et jurisprudence citée, et du 29 septembre 2011, Pologne/Commission, T-4/06, EU:T:2011:546, point 82 et jurisprudence citée).

124 S'agissant de l'examen de l'obligation de motivation des actes créant des effets de droit, l'omission de la référence à une disposition précise peut ne pas constituer un vice substantiel lorsque la base juridique d'un acte peut être déterminée à l'appui d'autres éléments de celui-ci. Une référence explicite est cependant indispensable lorsque, à défaut de celle-ci, les intéressés et le juge de l'Union sont laissés dans l'incertitude quant à la base juridique précise (voir arrêts Italie/Commission, point 123 supra, EU:T:2007:382, point 124 et jurisprudence citée, et Pologne/Commission, point 123 supra, EU:T:2011:546, point 83 et jurisprudence citée).

125 En l'espèce, force est de constater que l'article 3 du règlement nº 3492/90, auquel la Commission fait référence uniquement dans ses écrits devant le Tribunal, n'a été invoqué ni dans la décision attaquée, ni dans le rapport de synthèse, ni lors de la procédure administrative. La Commission a en effet invoqué l'article 8 du règlement nº 884/2006.

126 Toutefois, une telle erreur de base juridique, purement formelle, n'est pas de nature à conduire à l'annulation de la décision attaquée en raison de la violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

127 Premièrement, cette erreur n'a pas mis la République italienne dans l'impossibilité de déterminer les obligations dont le non-respect lui a été reproché par la Commission. En effet, contrairement à ce que soutient la République italienne, l'article 8 du règlement nº 884/2006, invoqué par la Commission dans la décision attaquée, n'a pas introduit pour la première fois, peu de temps avant la fin de l'exercice comptable 2006, une obligation d'établir un inventaire annuel, puisque cette obligation était déjà prévue, avant l'entrée en vigueur du règlement nº 884/2006, par l'article 3 du règlement nº 3492/90, ainsi que le fait valoir la Commission. Les obligations résultant pour l'organisme payeur des dispositions issues de l'article 3 du règlement nº 3492/90 sont identiques à celles prévues par les dispositions issues de l'article 8 du règlement nº 884/2006, sur lequel la Commission a fondé sa décision, ces deux articles prévoyant une obligation d'établir un inventaire annuel au cours de chaque exercice comptable (voir points 137 et 138 ci-après).

128 La République italienne n'étaye aucunement l'argument par lequel elle conteste la continuité entre le règlement nº 3492/90 et le règlement nº 884/2006. Or, il convient de relever qu'il ressort de l'article 14, deuxième alinéa, du règlement nº 884/2006 que les références aux règlements abrogés par celui-ci, notamment au règlement nº 3492/90, s'entendent comme étant faites audit règlement et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à son annexe XVI. Selon ce tableau, l'article 3 du règlement nº 3492/90 correspond à l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 884/2006. Les textes confirment ainsi la continuité entre les obligations consistant à établir un inventaire annuel des produits admis à l'intervention, qui s'appliquent à partir de l'exercice 2006 conformément au règlement nº 884/2006, et celles préexistantes, aux termes du règlement nº 3492/90.

129 La République italienne ne saurait utilement invoquer à cet égard qu'elle n'avait pas connaissance des obligations découlant pour les autorités nationales de l'article 3 du règlement nº 3492/90. Quand bien même la Commission n'a pas, à tort, invoqué cette disposition au cours de la procédure administrative, il ressort d'une jurisprudence constante que les dispositions du droit de l'Union constituent, à dater de leur publication au Journal officiel, le seul droit positif en la matière, droit que nul n'est censé ignorer (voir arrêt du 5 juin 1996, Günzler Aluminium/Commission, T-75/95, Rec, EU:T:1996:74, point 50 et jurisprudence citée). La République italienne ne pouvait donc pas ignorer l'existence de l'obligation d'établir un inventaire annuel des produits soumis à l'intervention sous forme de stockage public au cours de chaque exercice comptable telle qu'elle résultait de l'article 3 du règlement nº 3492/90.

130 Deuxièmement, il ressort également de ce qui précède que, même si la Commission avait fondé la correction de 5 % sur l'article 3 du règlement nº 3492/90, elle serait parvenue au même résultat sur le fond, à savoir qu'elle aurait constaté un défaut d'établissement par les autorités italiennes d'un inventaire annuel au cours de l'exercice comptable 2006. En conséquence, l'erreur dans l'identification de la disposition applicable ratione temporis à l'obligation d'établir un inventaire annuel n'a, en tout état de cause, exercé aucune influence déterminante sur le résultat de l'analyse au fond de la Commission (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Günzler Aluminium/Commission, point 129 supra, EU:T:1996:74, point 55).

131 Dans ce contexte, force est en outre de constater que la Commission a également invoqué dans la décision attaquée l'article 4 du règlement nº 2148/96 en ce qui concerne les obligations des autorités nationales de réaliser les contrôles annuels d'inventaire sous forme d'inspections physiques des lieux de stockage (voir point 96 ci-dessus) et non la disposition équivalente du règlement nº 884/2006, à

savoir, selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe XVI de ce règlement, l'« Annexe I, point A. I » du même règlement. En conséquence, le grief tiré de la violation du principe de sécurité juridique et de confiance légitime en ce que les autorités italiennes se seraient fiées à l'application de l'article 4 du règlement nº 2148/96 pour déterminer les obligations relatives aux contrôles annuels d'inventaire pour l'exercice comptable 2006 (voir point 99 ci-dessus) doit être rejeté comme inopérant.

132 Il s'ensuit que la République italienne ne saurait utilement invoquer dans le cas d'espèce une violation des principes de sécurité juridique, de non-rétroactivité des normes et de protection de la confiance légitime en ce qui concerne l'application de l'article 8 du règlement nº 884/2006. Le présent grief doit dès lors être rejeté dans son ensemble.

Sur le grief tiré d'une interprétation et d'une application erronées de l'article 8 du règlement nº 884/2006 et de son annexe I, ainsi que de l'article 4 du règlement nº 2148/96, tel que modifié par l'annexe du règlement nº 915/2006

133 Ainsi qu'il a été rappelé au point 96 ci-dessus, il ressort de la décision attaquée que la correction de 5 % a été imposée à la République italienne pour l'exercice financier 2006 en raison de « contrôles de stock exécutés tardivement » en violation de l'article 8 du règlement nº 884/2006 et de l'article 4 du règlement nº 2148/96. Selon le rapport de synthèse, ce défaut a fait courir un risque financier aux fonds, puisque les autres contrôles effectués en ce qui concerne l'exercice comptable 2006 n'ont pas pu permettre d'établir la présence effective dans les stocks de la totalité des quantités inscrites en comptabilité matières et ainsi de garantir que les frais de stockage et autres ont été payés sur la base des données correctes.

134 La République italienne soutient avoir réalisé une série de contrôles sur la vente du sucre concerné par l'intervention, notamment au moyen d'une comptabilité mensuelle dont la copie est produite devant le Tribunal. Par ailleurs, le système informatique du registre de chargement et de déchargement mis en place permettait de surveiller et d'actualiser quotidiennement l'état du stock, suivant ainsi tous les mouvements de celui-ci. Ainsi, les autorités italiennes se seraient efforcées de réaliser les contrôles à l'entrée et à la sortie du produit ainsi que ceux du stock, tel qu'il restait dans l'entrepôt, en vérifiant l'intégralité des quantités « comme si l'on était en permanence en période d'inventaire ».

135 La Commission conteste les arguments de la République italienne.

136 Ainsi qu'il résulte de la jurisprudence rappelée au point 31 ci-dessus, les fonds agricoles européens ne financent que les interventions effectuées conformément aux dispositions de l'Union dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. Il convient donc d'apprécier les éléments prétendument défaillants ayant donné lieu à la correction financière contestée, à la lumière des obligations spécifiques découlant pour les autorités nationales de la réglementation de l'Union quant aux contrôles de stock des produits placés sous le régime de l'intervention.

137 En vertu de l'article 3 du règlement nº 3492/90 :

« Les organismes d'intervention procèdent, au cours de chaque exercice, à l'établissement d'un inventaire pour chaque produit ayant fait l'objet d'interventions communautaires.

Ils confrontent les résultats de cet inventaire avec les données comptables ; les différences quantitatives constatées sont à comptabiliser, conformément à l'article 5, ainsi que les différences qualitatives décelées à l'occasion de vérifications. »

138 Cette disposition a été abrogée par l'article 14, premier alinéa, du règlement nº 884/2006 à partir du 1er octobre 2006 et remplacée, conformément au tableau de correspondance figurant à l'annexe XVI, par la disposition équivalente de l'article 8 du règlement nº 884/2006, prévoyant une obligation identique pour l'organisme payeur d'établir un inventaire annuel au cours de chaque exercice comptable.

139 L'article 2, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 884/2006 définit l'exercice comptable comme la période allant du 1er octobre d'une année au 30 septembre de l'année suivante.

140 L'article 4 du règlement nº 2148/96 prévoit :

« 1. L'organisme d'intervention garantit l'exactitude des informations collectées conformément aux dispositions des articles 1er, 2 et 3. À ce titre, il effectue, tout au long de l'année, des contrôles sur les lieux de stockage, autant que possible à des intervalles irréguliers et sans préavis.

Une fois par an au moins, chaque lieu de stockage fait l'objet d'un contrôle conforme aux dispositions figurant à l'annexe III, portant en particulier :

a) sur la procédure de collecte des informations visées aux articles 2 et 3 ;

b) sur la conformité des données comptables détenues sur place par le stockeur avec celles qui ont été transmises à l'organisme d'intervention [et,]

c) sur la présence physique en stock des quantités mentionnées dans les états comptables du stockeur et ayant servi de base au dernier état mensuel transmis par le stockeur, évaluée visuellement ou, en cas de doute ou de contestation, en recourant à la pesée ou au mesurage.

La présence physique est établie par une inspection physique suffisamment représentative, portant au moins sur les pourcentages repris à l'annexe III du présent règlement, permettant de conclure à la présence effective dans les stocks de la totalité des quantités inscrites en comptabilité matières.

[…] »

141 Le règlement nº 2148/96 a été également abrogé, à partir du 1er octobre 2006, par le règlement nº 884/2006. Selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe XVI de ce dernier règlement, l'article 4 du règlement nº 2148/96 correspond à l'« Annexe I, point A. I » du règlement nº 884/2006.

142 Les modalités d'inspection physique des stocks publics de produits agricoles, telles que définies à l'annexe III du règlement nº 2148/96, ont été modifiées par le règlement nº 915/2006. Dans ce cadre, l'annexe III du règlement nº 2148/96 a été modifiée afin d'intégrer de nouvelles dispositions relatives aux procédures d'inspections physiques applicables au sucre en vrac (« VII – Sucre en vrac ») et au sucre conditionné (« VIII – Sucre conditionné ») (voir également point 101 ci-dessus).

143 Il résulte des dispositions susmentionnées que l'inventaire annuel doit être établi par l'organisme payeur au cours de chaque exercice comptable et que les résultats de cet inventaire doivent être confrontés avec les données comptables, conformément à l'article 3 du règlement nº 3492/90, remplacé, en substance, par l'article 8 du règlement nº 884/2006. Un tel exercice comptable s'étend du 1er octobre d'une année au 30 septembre de l'année suivante. L'inventaire annuel est établi notamment sur la base des résultats des contrôles de stock relevant de l'article 4 du règlement nº 2148/96, effectués au moyen de l'inspection physique des lieux de stockage sur place, selon les procédures visées à l'annexe III dudit règlement. Ces vérifications à travers l'inspection physique des lieux de stockage sur place sont, selon la jurisprudence, essentielles pour garantir la régularité de la dépense relative au stockage et constituent des contrôles clés au sens de l'annexe 2 du document VI/5330/97 (voir, en ce sens, arrêt du 20 juin 2006, Grèce/Commission, T-251/04, EU:T:2006:165, point 79).

144 Il s'ensuit que le défaut consistant à ne pas avoir effectué de contrôles d'inventaire avant le 30 septembre 2006 est contraire aux dispositions combinées de l'article 4 du règlement nº 2148/96 et de l'article 3 du règlement nº 3492/90, tel que remplacé, en substance, par l'article 8 du règlement nº 884/2006.

145 Les autorités italiennes n'ont pas contesté pendant la procédure administrative avoir omis d'exécuter les contrôles d'inventaire au 30 septembre 2006, ainsi que cela résulte, notamment, du procès-verbal de la réunion bilatérale ainsi que du point 5, dernier alinéa, du rapport de l'organe de conciliation.

146 La République italienne ne le conteste pas véritablement davantage devant le Tribunal. D'une part, au regard de son argumentation, il apparaît qu'elle ne conteste pas que cette obligation lui incombait en vertu de l'article 4 du règlement nº 2148/96, qu'elle invoque afin d'indiquer que les autorités italiennes se sont fiées au fait que cette disposition resterait en vigueur jusqu'au 30 septembre 2006 (voir point 131 ci-dessus).

147 D'autre part, dans ses écritures devant le Tribunal, elle a fait valoir qu'Agecontrol avait effectué, au mois de février 2007, des contrôles d'inventaire qualitatifs et quantitatifs et établi l'état du stock au 30 septembre 2006. En réponse à une question écrite du Tribunal, la République italienne a confirmé qu'il convenait de comprendre ces affirmations comme indiquant que les contrôles d'inventaire n'avaient été exécutés qu'en février 2007 par Agecontrol, qui a ensuite communiqué à la Commission le document de synthèse relatif auxdits contrôles.

148 En revanche, la République italienne fait valoir, en substance, que les autres contrôles réalisés par les autorités italiennes relatifs au stockage du sucre, notamment les contrôles à l'entrée et à la sortie du produit, lors desquels certains contrôles portant sur la quantité du sucre stocké auraient également été exécutés, la comptabilité mensuelle ainsi que le système informatique du registre de chargement et de déchargement visant à actualiser quotidiennement l'état du stock permettaient de garantir le même résultat que les contrôles d'inventaire, à savoir s'assurer que les frais de stockage seraient payés pour le sucre effectivement présent dans le stock.

149 À cet égard, force est de constater que l'existence des contrôles invoqués par la République italienne ne suffit pas à pallier les insuffisances relevées dans la décision attaquée et dans le rapport de synthèse en ce qui concerne le défaut d'exécution des contrôles annuels d'inventaire au 30 septembre 2006.

150 L'obligation d'effectuer les contrôles annuels d'inventaire au cours de chaque exercice comptable a explicitement été prévue par l'article 4 du règlement nº 2148/96 et l'article 3 du règlement nº 3492/90, tel que remplacé, en substance, par l'article 8 du règlement nº 884/2006, ainsi qu'il a été rappelé aux points 143 et 144 ci-dessus.

151 Or, selon une jurisprudence constante, lorsqu'un règlement institue des mesures spécifiques de contrôle, les États membres sont tenus de les appliquer sans qu'il soit nécessaire d'apprécier le bien-fondé de leur thèse selon laquelle un système de contrôle différent serait plus efficace (voir arrêts du 21 mars 2002, Espagne/Commission, C-130/99, Rec, EU:C:2002:192, point 87 et jurisprudence citée, et du 28 mars 2007, Espagne/Commission, T-220/04, EU:T:2007:97, point 89 et jurisprudence citée).

152 En outre, ainsi que la Commission l'a relevé au point 6.1.3 du rapport de synthèse, il ressort du document VI/5330/97 que « des contrôles de remplacement ne peuvent pas être automatiquement considérés comme compensatoires pour la non-conformité » et que, « [l]orsque les règlements imposent explicitement une vérification particulière, l'État membre n'a d'autre possibilité que d'effectuer cette vérification ou de saisir l'autorité pour obtenir une dispense ».

153 La République italienne soutient à tort que les contrôles d'inventaire n'étaient pas nécessaires, au prétendu motif que ceux-ci seraient en tout état de cause effectués obligatoirement au moment de l'entrée et de la sortie des stocks et que les quantités de sucre dans les stocks seraient déterminées à ce

moment-là. Elle ne peut en effet ignorer l'obligation de contrôler, une fois par an au moins, chaque lieu de stockage, qui découle de l'article 4 du règlement nº 2148/96, au moyen d'inspections physiques. À cet égard, la nécessité d'un contrôle annuel et non uniquement d'un contrôle opéré à l'entrée et à la sortie des stocks se justifie par le fait que les conditions de stockage peuvent entraîner une modification des quantités stockées. La vérification de l'état des stocks lors du contrôle annuel permet ainsi d'éviter que des frais de stockage inutiles, c'est-à-dire ceux relatifs à des quantités de sucre qui n'existent pas ou qui n'existent plus, soient supportés par les fonds de l'Union (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 2 février 2012, Grèce/Commission, T-469/09, EU:T:2012:50, points 127 et 128).

154 En outre, les contrôles d'inventaire par les inspections physiques des lieux sont essentiels pour rapprocher les données comptables avec la situation réelle des stocks des produits soumis à l'intervention et pour conclure à la présence effective dans les stocks de la totalité des quantités inscrites en comptabilité matières. Selon la jurisprudence, le contrôle administratif et l'inspection sur place ont été conçus par le législateur de l'Union comme deux moyens de vérification qui, tout en étant distincts, se complètent réciproquement (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 1996, Allemagne/Commission, C-41/94, Rec, EU:C:1996:366, point 43). Ni la tenue d'une comptabilité mensuelle, ni les contrôles du sucre à l'entrée et à la sortie des stocks, ni le système informatisé du registre des chargements et des déchargements ne pourraient, en aucun cas, offrir le même degré de fiabilité que les contrôles annuels d'inventaire effectués au moyen d'inspections physiques des lieux permettant le rapprochement entre données résultant de la comptabilité matières et celles obtenues lors de ces inspections.

155 Enfin, il importe de rappeler qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et des délais résultant des règles du droit de l'Union. En particulier, un État membre ne saurait invoquer des difficultés pratiques pour justifier le défaut de mise en œuvre de contrôles appropriés (voir arrêts du 21 février 1991, Allemagne/Commission, C-28/89, Rec, EU:C:1991:67, point 18 et jurisprudence citée, et du 12 novembre 2010, Italie/Commission, T-95/08, EU:T:2010:464, point 77 et jurisprudence citée).

156 Dès lors, à les supposer avérées, la République italienne ne saurait valablement se référer aux difficultés qu'elle a prétendument rencontrées dans la programmation des contrôles avec Agecontrol.

157 Il résulte de ce qui précède que la constatation effectuée en l'espèce par la Commission selon laquelle les contrôles annuels d'inventaire concernant l'exercice financier 2006 n'étaient pas effectués avant le 30 septembre 2006 constitue un élément susceptible de faire naître des doutes sérieux, au sens de la jurisprudence citée au point 32 ci-dessus, quant à la mise en place d'un ensemble adéquat et efficace de contrôles permettant de garantir que seules les dépenses relatives au sucre effectivement présent dans les lieux de stockage soient prises en charges par les fonds. La République italienne n'a produit aucun élément de nature à contredire cette constatation et n'a ainsi pas été en mesure d'apporter la preuve détaillée et complète de la réalité de ces contrôles et de l'inexactitude des affirmations de la Commission, au sens de la jurisprudence citée au point 33 ci-dessus.

158 C'est donc à bon droit que la Commission a considéré que l'exécution tardive des contrôles annuels des stocks du sucre au sens des dispositions combinées de l'article 4 du règlement nº 2148/96 et de l'article 3 du règlement nº 3492/90, tel que remplacé, en substance, par l'article 8 du règlement nº 884/2006, représentait un risque pour les fonds, risque qui ne pouvait être totalement compensé par les autres contrôles invoqués par les autorités italiennes.

159 Cette conclusion ne saurait être infirmée par l'argument de la République italienne selon lequel le règlement nº 2148/96 « ne visait pas le produit 'sucre' ».

160 Certes, il est exact, ainsi que le fait valoir la République italienne, que le règlement nº 2148/96 ne contenait, à l'origine, aucune disposition détaillant les procédures d'inspection physique des stocks de sucre, celles-ci n'ayant été introduites que par le règlement nº 915/2006, entré en vigueur le 29 juin 2006 et applicable à la campagne de commercialisation 2005/2006 sous réserve des dispositions transitoires prévues par ce règlement (voir point 101 ci-dessus).

161 Toutefois, les dispositions introduites par le règlement nº 915/2006 établissent les procédures d'inspection physique des lieux de stockage en ce qui concerne le sucre, alors que l'obligation même d'effectuer ces contrôles avait déjà été prévue par l'article 4 du règlement nº 2148/96 en ce qui concerne tous les produits agricoles placés en stock d'intervention publique. Or, ainsi qu'il a été relevé aux points 102 et 103 ci-dessus, le grief soulevé par la Commission n'est pas fondé sur le non-respect des procédures d'inspection physique des lieux de stockage du sucre introduites par le règlement nº 915/2006, mais sur l'exécution tardive des contrôles annuels d'inventaire, au sens de l'article 4 du règlement nº 2148/96 et de l'article 3 du règlement nº 3492/90, tel que remplacé, en substance, par l'article 8 du règlement nº 884/2006.

162 En tout état de cause, la République italienne ne démontre pas en quoi l'absence des procédures d'inspection physique des lieux de stockage, en ce qui concerne le sucre, ou leur introduction par le règlement nº 915/2006 expliqueraient, à elles seules, l'exécution tardive des contrôles annuels d'inventaire s'agissant de ce produit.

163 De plus, ainsi que le souligne la Commission, rien n'interdisait à la République italienne de mettre en œuvre des procédures de contrôle des lieux de stockage analogues à celles prévues pour les autres produits, ainsi qu'elle soutient l'avoir fait s'agissant d'autres types de contrôles.

164 À cet égard, il convient de rappeler qu'il incombe aux États membres d'effectuer des contrôles adéquats aux fins d'un système efficace de contrôle et de surveillance, même si la réglementation de l'Union n'a pas défini de manière exhaustive les modalités de ces contrôles (voir arrêt du 31 janvier 2012, Espagne/Commission, T-206/08, EU:T:2012:33, point 77 et jurisprudence citée).

165 Il s'ensuit que le présent grief n'est pas fondé et doit être rejeté.

Sur le grief tiré de la violation du principe de proportionnalité

166 S'agissant de l'allégation selon laquelle la correction appliquée en l'espèce serait disproportionnée, il importe de noter au préalable que ce grief ne porte pas sur la méthode par laquelle la Commission est arrivée au montant de 781 044 euros au titre de l'application de la correction forfaitaire de 5 % à l'exercice financier 2006. En effet, la République italienne fait uniquement valoir que la Commission aurait dû tenir compte de la modification tardive, en juin 2006, du régime d'intervention sous forme de stockage dans le secteur du sucre par le règlement nº 884/2006 et le règlement nº 915/2006, soit au cours de l'exercice comptable 2006. Elle considère que la correction de 5 % aurait dû être appliquée tout au plus pour la période postérieure à l'entrée en vigueur de ces règlements. En outre, selon la République italienne, la Commission aurait également dû tenir compte des régimes transitoires prétendument contenus dans ces règlements.

167 Or, ainsi qu'il a été constaté dans le cadre de l'examen des premier et deuxième griefs du troisième moyen, l'entrée en vigueur du règlement nº 884/2006 et du règlement nº 915/2006 n'a pas eu d'incidence sur les obligations pesant sur les autorités italiennes en ce qui concernait la mise en place d'un système de contrôle d'inventaire, dans la mesure où lesdits règlements n'ont pas modifié les obligations pour lesquelles des carences ont été constatées en l'espèce (voir, notamment, points 127 et 161 ci-dessus).

168 Partant, le grief tiré de la violation du principe de proportionnalité en raison de la modification du régime en cause au cours de l'exercice 2006 doit être rejeté.

169 En tout état de cause, il suffit de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que la Commission peut refuser la prise en charge de l'intégralité des dépenses exposées si elle constate qu'il n'existe pas de mécanismes de contrôle suffisants (voir, en ce sens, arrêt du 24 février 2005, Pays-Bas/Commission, C-318/02, EU:C:2005:104, point 45 et jurisprudence citée).

170 En l'espèce, il apparaît que les carences relevées par les services de la Commission concernent l'exécution tardive des contrôles qui jouent un rôle majeur pour la détermination de la régularité de la dépense, de sorte qu'il pouvait être raisonnablement conclu que le risque de pertes pour les fonds était significatif. En conséquence, le montant non reconnu par la Commission, limité à 5 % des dépenses concernées, ne peut pas être considéré comme excessif et disproportionné.

171 Il s'ensuit que, en imposant, en l'espèce, une correction forfaitaire s'élevant à 5 % des dépenses en cause, la Commission n'a pas violé le principe de proportionnalité dans la mesure où le retard dans l'exécution des contrôles d'inventaire méconnaissait les exigences issues de la réglementation de l'Union.

172 En conséquence, le troisième moyen doit être rejeté dans son ensemble.

b) Sur le quatrième moyen, tiré de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation

173 Selon la République italienne, la Commission n'a pas motivé à suffisance de droit le rejet de la proposition de l'organe de conciliation selon laquelle la correction liée à l'exécution tardive de contrôles d'inventaire devait être limitée aux frais de stockage qui ont été déclarés entre la date d'entrée en vigueur du règlement nº 915/2006 et la fin de l'exercice financier 2006.

174 À cet égard, il convient de constater, à l'instar de la Commission, que les obligations concernant les contrôles d'inventaire figuraient déjà dans la réglementation antérieure à l'entrée en vigueur du règlement nº 915/2006 (voir point 161 ci-dessus). Contrairement à ce que soutient la République italienne, ce dernier règlement n'a donc pas introduit pour la première fois les obligations pour lesquelles des carences ont été constatées en l'espèce. Par conséquent, l'entrée en vigueur du règlement nº 915/2006 ne saurait avoir aucun impact sur l'existence des obligations des États membres en ce qui concerne l'obligation d'effectuer les contrôles d'inventaire en tant que telle.

175 La Commission a bien expliqué ce fait lors de la procédure administrative, notamment dans sa position finale du 3 janvier 2011 à la suite du rapport de l'organe de conciliation. Elle en a fait part également au point 6.1.5 du rapport de synthèse.

176 En outre, ainsi qu'il a été rappelé au point 72 ci-dessus, en tout état de cause, l'avis de l'organe de conciliation ne lie pas la Commission.

177 Par conséquent, conformément à la jurisprudence rappelée aux points 91 à 93 ci-dessus, la motivation de la décision attaquée doit être considérée comme suffisante et le présent moyen doit dès lors être rejeté.

c) Sur l'exception d'illégalité à l'encontre du règlement nº 915/2006

178 À titre subsidiaire par rapport aux troisième et quatrième moyens, la République italienne soulève une exception d'illégalité à l'encontre du règlement nº 915/2006, en ce qu'il introduit une obligation de tenir des inventaires des stocks finaux de sucre à seulement trois mois environ du nouveau délai pour

établir les inventaires. Il serait contraire, selon la République italienne, aux principes invoqués dans le cadre du troisième moyen d'imposer par voie de règlement des comportements relatifs à des faits passés et d'en sanctionner l'omission au moyen de la procédure de correction financière.

179 La Commission conteste les arguments de la République italienne.

180 Il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'article 277 TFUE est l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester par voie incidente, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision individuelle, la validité des actes institutionnels antérieurs, constituant la base juridique de la décision attaquée (voir, en ce sens, arrêts du 6 mars 1979, Simmenthal/Commission, 92/78, Rec, EU:C:1979:53, points 39 à 41, et du 20 septembre 2011, Regione autonoma della Sardegna e.a./Commission, T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, Rec, EU:T:2011:493, point 206 et jurisprudence citée).

181 Toutefois, ainsi que le rappelle à juste titre la Commission, une exception d'illégalité soulevée de manière incidente en vertu de l'article 277 TFUE, à l'occasion de la contestation au principal de la légalité d'une décision, n'est recevable que lorsqu'il existe un lien de connexité entre l'acte litigieux et la norme dont la prétendue illégalité est excipée. En effet, étant donné que l'article 277 TFUE n'a pas pour but de permettre à une partie de contester l'applicabilité de quelque acte de caractère général que ce soit à la faveur d'un recours quelconque, l'acte général dont l'illégalité est soulevée doit être applicable, directement ou indirectement, à l'espèce qui fait l'objet du recours et il doit exister un lien juridique direct entre la décision individuelle attaquée et l'acte général en question (voir arrêts Regione autonoma della Sardegna e.a./Commission, point 180 supra, EU:T:2011:493, point 207 et jurisprudence citée, et du 6 septembre 2013, Deutsche Bahn e.a./Commission, T-289/11, T-290/11 et T-521/11, Rec, EU:T:2013:404, point 56 et jurisprudence citée).

182 En l'espèce, la requérante excipe de l'illégalité du règlement nº 915/2006. Or, ainsi qu'il a été relevé aux points 102 et 103 ci-dessus, la Commission n'a pas fondé la décision attaquée sur les dispositions dudit règlement, dans la mesure où elle n'a pas reproché aux autorités italiennes de ne pas avoir suivi les procédures spécifiques d'inspections physiques introduites par ledit règlement, mais sur le fait de ne pas avoir effectué, au 30 septembre 2006, les contrôles d'inventaire en tant que tels, lesquels étaient déjà prévus par l'article 4 du règlement nº 2148/96 et l'article 3 du règlement nº 3492/90, tel que remplacé, en substance, par l'article 8 du règlement nº 884/2006 (voir également point 161 ci-dessus).

183 Ainsi, l'exception d'illégalité est dirigée contre un règlement sans incidence pour la solution du litige au principal et ne présentant aucun lien juridique direct avec ce dernier. Dès lors, elle doit être rejetée comme irrecevable.

d) Sur le sixième moyen, tiré de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation, du défaut de preuve et de la dénaturation des faits

184 Au point 6.1.3 du rapport de synthèse, dans le cadre du grief concernant l'exécution tardive des contrôles d'inventaire et du risque qu'elle comporte pour les fonds, la Commission a fait référence aux 127 000 tonnes de sucre ayant été prélevé des stocks, sans vérification ni pesée officielle, entre le 30 septembre 2006, date à laquelle les contrôles d'inventaire auraient dû être exécutés, et le mois de février 2007, date de leur exécution effective.

185 La République italienne soutient que la Commission n'a démontré un tel constat par aucun élément de preuve et qu'elle a ainsi dénaturé les faits. Elle précise en outre que ces mouvements étaient relatifs à des opérations de sortie du produit.

186 En réponse à une question écrite du Tribunal, la Commission a indiqué qu'elle avait fondé son constat concernant la sortie des 127 000 tonnes de sucre sur un tableau du système « E-Faudit », portant la date du 30 mars 2007, qui lui avait été communiqué par les autorités italiennes.

187 Il convient de constater que le document en cause, produit par la Commission avec sa réponse à la question du Tribunal, reprend les mouvements des stocks de sucre entre octobre 2006 et février 2007. Il ressort dudit document que la quantité de sucre présente dans les stocks à la fin du mois de février 2007 était inférieure à la quantité de référence au début du mois d'octobre 2006, à hauteur notamment des 127 000 tonnes sorties du stock d'intervention sans mouvement physique.

188 La République italienne n'a pas contesté la véracité des données contenues dans ce tableau et n'a pas nié qu'il avait été transmis à la Commission par les autorités italiennes pendant la procédure administrative.

189 Il s'ensuit que c'est à tort que la République italienne soutient que la Commission a dénaturé les faits et n'a pas présenté de motifs suffisants concernant le fait que les 127 000 tonnes en question étaient sorties du stock d'intervention sans mouvement physique entre octobre 2006 et février 2007, dans la mesure où la preuve à cet égard a été fournie à la Commission par les autorités italiennes elles-mêmes.

190 En tout état de cause, il convient de rappeler que la correction de 5 % appliquée en l'espèce par la Commission est une correction forfaitaire fondée sur le fait que l'exécution tardive des contrôles annuels d'inventaire exposait les fonds à un risque de préjudice dans la mesure où il ne pouvait être exclu que les frais financiers et de stockages injustifiés, puisque relatifs à des quantités de sucre manquantes, aient pu être mis à la charge des fonds. Il ne s'agit donc pas d'une correction ponctuelle qui serait appliquée en raison des frais concrets et exacts supportés par les fonds, alors qu'une quantité de sucre, notamment les 127 000 tonnes en question, était absente des stocks.

191 La Commission a confirmé lors de l'audience que le constat concernant le relevé d'une quantité de 127 000 tonnes de sucre absente des stocks sans mouvement physique entre octobre 2006 et février 2007 lui avait servi à illustrer les conséquences de la réalisation tardive des contrôles d'inventaire, le retard dans l'exécution des contrôles représentant, selon la Commission, une source certaine de risque pour les fonds. En effet, ainsi qu'il ressort de la réponse de la Commission à la question écrite du Tribunal, les quantités effectivement présentes dans les lieux de stockage durant la campagne 2005/2006, pour lesquelles les frais de stockage ont été attribués aux fonds pour l'exercice financier 2006, auraient pu être différentes par rapport aux quantités présentes en février 2007, telles que constatées à la suite des contrôles effectués à ce moment-là par Agecontrol.

192 Eu égard à ce qui précède, le sixième moyen doit être rejeté.

e) Sur le septième moyen, tiré de la violation des formes substantielles, en raison du défaut de motivation et de l'absence de preuve quant au prétendu risque de préjudice pour les fonds, ainsi que d'une violation du principe de l'effet utile

193 La République italienne soutient que l'appréciation de la Commission selon laquelle les contrôles qualitatif et quantitatif du sucre à l'entrée et à la sortie, non critiqués par la Commission, ne pourraient pas produire le même effet utile que les inventaires est dépourvue de motivation.

194 La Commission n'aurait pas davantage rapporté, en réponse aux affirmations selon lesquelles les intérêts des fonds avaient été amplement protégés, la preuve du risque concret qu'auraient encouru les fonds et elle aurait dénaturé des faits déterminés par les documents présentés par les autorités italiennes au soutien de ces affirmations.

195 Ainsi qu'il a été constaté au point 158 ci-dessus, la Commission n'a pas commis d'erreur en concluant que l'exécution tardive des contrôles annuels d'inventaire des stocks de sucre était susceptible d'exposer les fonds à un risque important et que les autres contrôles effectués par les autorités italiennes sur le sucre stocké n'étaient pas de nature à compenser ce risque.

196 Dans ces circonstances, la République italienne soutient en vain que, s'agissant des dépenses relatives au stockage du sucre pendant l'exercice financier 2006, la Commission n'a pas démontré l'existence d'un risque pour le fonds. En effet, il convient de rappeler que le législateur de l'Union a estimé que les contrôles annuels d'inventaire, notamment par l'inspection physique des stocks, étaient nécessaires en vue d'établir la présence effective dans les stocks de la totalité des quantités du produit inscrites en comptabilité-matières et qu'il a imposé des obligations aux États membres à cet égard, notamment celles de procéder, au moins une fois par an, à des contrôles des stocks au moyen d'inspections physiques des lieux de stockage et d'établir l'inventaire annuel au cours de chaque exercice comptable. En imposant de telles obligations, le législateur a implicitement, mais certainement, estimé que le non-respect de celles-ci entraînait d'office un risque pour le fonds (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 17 mai 2013, Grèce/Commission, T-294/11, EU:T:2013:261, point 131).

197 Partant, contrairement à ce que soutient la requérante, c'est en garantissant l'effet utile des dispositions prévoyant l'obligation d'effectuer les contrôles annuels d'inventaire des stocks que la Commission a constaté, en l'espèce, que l'obligation d'achever les contrôles d'inventaire pour le 30 septembre 2006 au plus tard n'avait pas été respectée par les autorités italiennes et qu'elle a appliqué une correction à cet égard. Ce faisant, la Commission a considéré à juste titre qu'il existait un risque pour les fonds et elle a précisé de façon correcte l'étendue dudit risque.

198 En outre, selon une jurisprudence constante, s'il appartient à la Commission de démontrer l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, une fois cette violation établie, il revient à l'État membre de démontrer, le cas échéant, que la Commission a commis une erreur quant aux conséquences financières à tirer de la violation des règles de l'Union (voir arrêts du 12 septembre 2007, Finlande/Commission, T-230/04, EU:T:2007:259, point 159 et jurisprudence citée, et Grèce/Commission, point 77 supra, EU:T:2013:32, point 330 et jurisprudence citée). En l'espèce, force est de constater que les arguments avancés par la République italienne ne sont pas de nature à démontrer une telle erreur.

199 Il s'ensuit, enfin, que la décision attaquée n'est pas entachée d'un défaut de motivation dans la mesure où la Commission a expliqué à suffisance de droit les éléments de fait et de droit sur lesquels elle avait fondé la correction de 5 %, de sorte que la République italienne était en mesure de préparer utilement sa défense et le Tribunal d'exercer son contrôle. Ainsi, conformément à la jurisprudence rappelée aux points 91 à 93 ci-dessus, la Commission n'était pas obligée de motiver davantage le constat selon lequel les autres contrôles effectués par les autorités italiennes sur les stocks de sucre n'étaient pas susceptibles de garantir que le risque pour les fonds lié à la prise en charge des frais de stockage du produit absent des entrepôts était exclu.

200 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de rejeter également le septième moyen et, partant, le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

201 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

202 La République italienne ayant succombé en l'ensemble de ses chefs de conclusions, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La République italienne supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 juin 2015.

Signatures

Table des matières

Antécédents du litige 1

Procédure et conclusions des parties 4

En droit 4

A – Sur la recevabilité du recours dans la mesure où il vise à l'annulation des lettres de la Commission des 3 février 2010 et 3 janvier 2011 4

B – Sur le fond 6

1. Considérations liminaires 6

2. Sur la correction financière forfaitaire de 10 % concernant les dépenses relatives à l'augmentation de 35 % des frais de stockage pour les exercices 2006 à 2009 6

a) Sur la portée du premier moyen 7

b) Sur le premier moyen, tiré d'une violation des formes substantielles en raison du défaut d'instruction, d'une erreur d'appréciation et de la violation de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001 8

Sur les contrôles qui s'imposent aux autorités nationales en vertu de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001 9

Sur les contrôles exécutés par les autorités italiennes dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 5, second alinéa, du règlement nº 1262/2001 11

c) Sur le deuxième moyen, tiré de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation 15

3. Sur la correction financière forfaitaire de 5 % au titre de l'exercice 2006 en raison des contrôles d'inventaire exécutés tardivement 16

a) Sur le troisième moyen, tiré de la violation et de l'interprétation erronée de l'article 8 du règlement nº 884/2006 et de son annexe I, ainsi que de l'article 4 du règlement nº 2148/96, tel que modifié par l'annexe du règlement nº 915/2006, ainsi que de la violation des principes de sécurité juridique, de non-rétroactivité des normes, de protection de la confiance légitime et de proportionnalité 17

Sur le grief tiré de la violation des principes de sécurité juridique, de non-rétroactivité des normes et de protection de la confiance légitime 17

– Sur le règlement nº 915/2006 17

– Sur le règlement nº 884/2006 19

Sur le grief tiré d'une interprétation et d'une application erronées de l'article 8 du règlement nº 884/2006 et de son annexe I, ainsi que de l'article 4 du règlement nº 2148/96, tel que modifié par l'annexe du règlement nº 915/2006 22

Sur le grief tiré de la violation du principe de proportionnalité 26

b) Sur le quatrième moyen, tiré de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation 27

c) Sur l'exception d'illégalité à l'encontre du règlement nº 915/2006 27

d) Sur le sixième moyen, tiré de la violation des formes substantielles en raison du défaut de motivation, du défaut de preuve et de la dénaturation des faits 28

e) Sur le septième moyen, tiré de la violation des formes substantielles, en raison du défaut de motivation et de l'absence de preuve quant au prétendu risque de préjudice pour les fonds, ainsi que d'une violation du principe de l'effet utile 29

Sur les dépens 30