# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 28 OCTOBRE 1980 [1]

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

Dans la procédure qui fait l'objet de nos conclusions aujourd'hui, il s'agit de la présentation de comptes rendus sur l'utilisation de fonds qui avaient été versés à la République italienne sur le budget agricole de la Communauté.

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 130/66 relatif au financement de la politique agricole commune (JO n° L 165 du 21. 9. 1966, p. 2965), la République italienne s'est vu accorder un montant de 45 millions d'unités de compte au titre de l'année 1965/1966 (budget 1967) sur les ressources de la section «Orientation» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, en vue de l'amélioration des structures de production et de commercialisation des olives, de l'huile d'olive et des fruits et légumes.

Au titre de l'article 12, paragraphe 1, du même règlement, la République italienne s'est vu accorder un montant de 15 millions d'unités de compte au titre de l'année 1967/1968 (budget 1969) sur les ressources de la section «Orientation» du Fonds, en vue de l'amélioration des structures de production et de commercialisation dans le secteur du tabac brut.

L'article 12, paragraphe 4, alinéa 3, du règlement n° 159/66, portant dispositions complémentaires pour l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO n° L 192 du 27. 10. 1966, p. 3286 et suiv.) prévoyait ce qui suit:

«Dans le cas où, pour une année, le montant total des dépenses remboursées à la République italienne conformément aux dispositions du paragraphe 2 (il s'agit des coûts d'intervention sur le marché intérieur dans le secteur des fruits et légumes au sens des articles 6 et 7 du règlement) est inférieur à quarante millions d'UC, la différence lui est versée dans des conditions identiques à celles prévues à l'article 4 du règlement n° 130/66/CEE du Conseil au financement de la politique agricole commune.»

En conséquence, 87 299 539 UC ont été versées à la République italienne pour les années 1966 à 1969 au cours de la période allant de mars 1969 à décembre 1971, somme qui devait également être utilisée pour l'amélioration des structures de production et de commercialisation dans le secteur des fruits et légumes.

Au titre des dispositions citées, la République italienne a reçu un total de 147 299 539 UC qui semblent avoir été consenties en LIT au taux officiel enregistré auprès du Fonds monétaire international (1 UC = 625 LIT).

L'article 4 du règlement n° 130/66 auquel l'article 12 du règlement n° 159/66 renvoie aussi, prévoyait en son paragraphe 3 que, avant la fin de la période de transition, la République italienne devait présenter à la Commission un ou plusieurs comptes rendus accompagnés de pièces justificatives sur les dépenses faites pour les mesures visées au paragraphe 1, à partir du 1er novembre 1965 pour les olives et l'huile d'olive et à partir du 1er janvier 1966 pour les fruits et légumes.

En son paragraphe 3, l'article 12 du règlement cité prévoyait ce qui suit:

1 — Traduit de l'allemand.

«Le gouvernement italien communique à la Commission, avant le 1er juillet 1967, le programme des mesures qu'il se propose d'arrêter pour la réalisation de l'objectif visé au paragraphe 1. La Commission recueille les observations des autres États membres et adresse, le cas échéant, au gouvernement italien toutes recommandations qu'elle juge utiles.

La République italienne présente à la Commission, avant la fin de la période de transition, un compte rendu accompagné de pièces justificatives sur les dépenses faites dans le cadre de ce programme à partir du 1er juillet 1967 pour les mesures visées au paragraphe 1.»

Par le règlement n° 490/70 du Conseil, du 17 mars 1970 (JO n° L 62 du 18. 3. 1970, p. 3), ce dernier délai a été prorogé au 31 décembre 1971. Ce règlement a également prévu qu'avant le 31 décembre 1970, la République italienne devait présenter un rapport intérimaire sur l'état d'avancement du programme en cause à l'article 12 du règlement n° 130/66.

Le délai prévu à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 130/66 a été prorogé au 31 décembre 1973 par le règlement n° 966/71 du Conseil, du 10 mai 1971 (JO n° L 105 du 12. 5. 1971, p. 1). En outre, ce règlement a enjoint à la République italienne de présenter les comptes rendus suivants, accompagnés de pièces justificatives:

«— deux fois par an, respectivement avant le 30 juin et avant le 31 décembre, des comptes rendus semestriels sur l'utilisation des montants versés au titre de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 130/66/CEE et de l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 159/66/CEE, décrivant l'état d'avancement des actions ou travaux et indiquant le montant des dépenses;

— une fois par an, avant le 31 mars, les pièces justificatives relatives aux dépenses de l'année précédente. Les pièces relatives aux dépenses effectuées jusqu'au 31 décembre 1970 peuvent toutefois être présentées jusqu'au 30 juin 1972.»

Comme, de l'avis de la Commission, la République italienne n'a pas rempli correctement les obligations qui lui incombaient, un volumineux échange de notes a eu lieu après que la Commission eut envoyé un premier rappel en 1973. Là-dessus, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure au titre de l'article 169 du traité CEE. Celle-ci a été entamée par lettre du 11 février 1976 dans laquelle, outre qu'elle a demandé à la République italienne de prendre position, elle a constaté qu'au 30 juin 1975 les travaux visant à améliorer les structures n'avaient été effectués que pour partie ou n'avaient pas encore débuté et que les sommes accordées par la Communauté n'avaient été versées que partiellement. Dans ces circonstances, par une lettre de la Représentation permanente, du 17 mars 1976, la République italienne a tenté de se justifier en attirant l'attention sur des problèmes de l'exécution technique, sur la durée des procédures administratives ainsi que sur l'octroi de compétences aux régions intervenu entre-temps, éléments qui jouaient un rôle en l'espèce. Elle a également souligné que les objectifs visés étaient presque atteints et, eu égard aux projets non encore réalisés, elle a demandé une prorogation des délais fixés.

Le 16 novembre 1976, la Commission a alors émis un avis motivé au sens de l'article 169 du traité CEE. Outre les constatations qui figuraient déjà dans la lettre du 11 février 1976, cet avis mentionnait

qu'au 30 juin 1975, malgré l'exécution des travaux, les sommes prévues n'avaient été versées que pour partie et que les comptes rendus définitifs n'avaient pas été présentés. Cet avis invitait en outre la République italienne à prendre des mesures pour mettre fin, dans un délai de deux mois, à la violation en cause du droit communautaire.

Or, aucune mesure n'a été arrêtée; bien plus, par une lettre du 24 janvier 1977 qui décrivait la situation au 31 décembre 1976 et soulignait qu'il importait que l'utilisation des sommes avait fait l'objet d'arrêtés ministériels formels avant la fin de l'année 1973, d'une part, et que les retards constatés s'expliquaient par la nécessité de prévoir des ressources supplémentaires dans le budget italien pour faire face à l'augmentation des prix, d'autre part, une prorogation de délai a été demandée en indiquant que les sommes restantes seraient encore liquidées dans l'année budgétaire en cours.

La Commission n'a donné suite à cette demande que dans la mesure où, par une lettre du 23 décembre 1977, elle a fixé au 31 janvier 1978 le dernier délai pour la présentation des comptes rendus. La République italienne a rempli partiellement ses obligations par une lettre du 31 janvier 1978. Mais, elle a demandé une nouvelle prorogation du délai à concurrence de quinze mois, au motif que toutes les sommes étaient déjà engagées, que les objectifs visés étaient presque atteints et que, pour l'achèvement des projets restants, il fallait encore un délai de douze mois.

Néanmoins, la Commission n'a pas accordé ce délai. Au contraire, le 14 juin 1978, elle a saisi la Cour de justice en lui demandant de constater que, n'ayant pas présenté les comptes rendus accompagnés de pièces justificatives conformément aux dispositions mentionnées, la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 130/66, modifié par le règlement n° 966/71, de l'article 12, paragraphe 3, du règlement n° 130/66 modifié par le règlement n° 490/70, ainsi qu'en vertu de l'article 12, paragraphe 4, alinéa 3, du règlement n° 159/66.

La procédure contentieuse s'est prolongée durant une période considérable. A l'issue de la procédure écrite, il a été demandé au gouvernement italien de présenter jusqu'au 1er mars 1979 un tableau indiquant le dernier état des comptes rendus qu'il devait présenter. C'est ce qui a été fait et on peut déduire de la lettre parvenue à la Cour de justice le 2 mars 1979 que les 87,3 millions d'UC mentionnés au début de nos conclusions avaient été utilisés à concurrence de 62 % à cette époque.

Par la suite, les débats oraux ont été différés à plusieurs reprises, avec l'accord de la Commission.

Le 25 septembre 1980, la Commission a déposé un mémoire ampliatif. Quant au dernier état des comptes rendus (31. 8. 1980), il y était dit que des pièces justificatives prouvaient que les sommes en cause aux articles 4 et 12 du règlement n° 130/66 (45 millions d'UC et 15 millions d'UC) avaient été utilisées pour les projets retenus. En conséquence, la Commission a retiré le chef de demande y relatif, sous réserve cependant que les dépens soient mis à la charge de la République italienne, parce qu'en toute hypothèse les comptes rendus avaient été présentés tardivement. Mais, eu égard aux éléments qui forment la troisième partie du recours, laquelle concerne les

87,3 millions d'UC mentionnés à plusieurs reprises, il découle de l'exposé des faits de la Commission, qui n'a pas été contesté, que, le 31 août 1980, seuls 81,97 % de cette somme avaient été dépensés pour des projets réalisés. C'est pourquoi la Commission tenait à poursuivre la procédure sur ce point.

A ce stade de la procédure, et parce qu'eu égard au chef de demande qui n'est plus litigieux, la défenderesse n'a pas émis d'objection à la demande de la Commission quant aux dépens, il ne reste plus qu'à examiner si le chef de demande basé sur la violation tant de l'article 12, paragraphe 4, alinéa 3, du règlement n° 159/66 que de l'article 4 du règlement n° 130/66, modifié par le règlement n° 966/71, est fondé.

Si nous pouvons nous permettre de le dire tout de suite, la réponse à cette question doit être affirmative; en effet, on peut démontrer sans difficulté que les tentatives faites par le gouvernement italien en vue de se justifier sous différents points de vue ne peuvent pas aboutir.

— Cela vaut tout d'abord pour la thèse développée par la défenderesse, à savoir qu'il n'est pas nécessaire que les projets envisagés soient réalisés et que le compte rendu sur l'utilisation des ressources financières provenant du budget communautaire ne soit présenté qu'à l'achèvement des travaux; une interprétation exacte veut que l'élément déterminant soit qu'avant la fin du délai déjà mentionné (31. 12. 1973) des arrêtés ministériels formels aient été pris quant à l'utilisation des sommes en cause, ce qui ne fait aucun doute en l'espèce.

Cette interprétation n'est manifestement pas compatible avec l'esprit et l'objectif de la réglementation qui apparaissent clairement et en vertu desquels la Communauté attache nécessairement du prix à ce que des mesures pour l'amélioration des structures de production et de commercialisation soient devenues *effectives* à l'intérieur d'un certain laps de temps. Partant, les travaux nécessaires à cet effet devaient être réalisés dans le délai imparti, et cela, surtout parce que, en cas d'utilisation différée, les sommes prévues produisent certainement un résultat économique moindre eu égard à la dévaluation continuelle de la monnaie. En ce qui concerne cette interprétation, on peut non seulement renvoyer aux termes de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 130/66, qui mentionne expressément les compte rendus sur les dépenses *faites*, c'est-à-dire non pas sur des dépenses définitivement engagées. Cela suppose manifestement le versement et donc, logiquement, ce qui est une condition de tout paiement intégral, l'achèvement et la réception des installations en cause. A cet égard, il est également intéressant de se référer au règlement n° 966/71 qui a prorogé le délai fixé à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 130/66. Selon ses considérants, il est dit que le gouvernement italien a demandé à la Commission de prolonger jusqu'au 31 décembre 1973 le délai expiré le 31 décembre 1969, lequel n'a pas pu être respecté compte tenu du temps nécessaire pour l'accomplissement des formalités administratives ainsi que pour la *réalisation des travaux*. Cela montre clairement que, lorsque le règlement a été arrêté, le gouvernement italien lui-même, et bien sûr également le Conseil, estimaient que la *réalisation* des travaux devait avoir lieu dans le délai mentionné et qu'en conséquence les comptes rendus devaient concerner les travaux *achevés* et les dépenses faites après l'achèvement.

— En outre, le fait que la défenderesse déclare avoir rempli ses obligations *en substance* ne peut avoir aucune conséquence. Abstraction faite de ce que, eu égard aux éléments litigieux présente-

ment examinés, tel n'est certainement pas le cas à l'expiration du délai fixé au 31 décembre 1973, de même d'ailleurs que tel n'est pas non plus le cas à l'expiration du délai fixé par la Commission dans l'avis motivé (en fait, la Commission a déclaré, sans être contestée, que le 31 décembre 1977 seuls 54 % des sommes encore en cause à présent avaient été utilisés et que seuls 28 % avaient été versés pour des projets réalisés et financés en totalité), il est certainement nécessaire que les obligations prévues dans des règlements communautaires soient remplies *intégralement.* Tant que cela n'est pas le cas (même à l'heure actuelle il existe encore un montant résiduel représentant presque 20 %), il n'est pas possible d'interdire à la Commission de faire constater dans une procédure contentieuse que les obligations au titre du droit communautaire n'ont pas été respectées.

— De plus, les tentatives en vue de justifier le retard incriminé en invoquant des difficultés économiques, des problèmes techniques ainsi que certains facteurs de nature juridique, ne sont pas moins vaines.

A cet égard, on sait que le gouvernement italien a attiré l'attention sur la crise économique qui a sévi en Italie au cours des dernières années et l'augmentation du coût des matériaux et de la main-d'œuvre qui y est liée, circonstances qui ont réduit à néant les plans de financement établis à l'origine. Dans le cadre de ces considérations, le gouvernement italien a fait valoir que pour partie il s'est agi de la construction d'installations à l'usage de coopératives ainsi que de la réalisation de projets extrêmement vastes et certaines raisons, de nature également technique, ont contraint de modifier les programmes. Dans ce contexte, le gouvernement italien a également souligné — il s'agit là de considérations juridiques — que des lois spéciales avaient dû être adoptées («plan vert», loi du 8. 8. 1973, lois budgétaires portant des autorisations supplémentaires, rendues nécessaires par le développement inflationniste) et qu'il avait été tenu de respecter de laborieuses procédures administratives résultant de l'octroi de certaines compétences aux régions, intervenu entre-temps (cf. décret du 15. 1. 1972), d'une part, et du fait que la réception de travaux, préalable au paiement définitif, exigeait la collaboration de commissions spéciales ainsi que l'adoption de certains règlements ministériels, d'autre part.

Il convient d'observer ici, et cela concerne les problèmes de nature économique et technique évoqués, qu'il semble peu crédible que ces circonstances soient à l'origine de l'important retard constaté. En toute hypothèse, il convient de ne pas oublier que les moyens financiers ont été octroyés au cours des années 1969 à 1971 et que le délai fixé dans l'avis motivé de la Commission, sur lequel on doit se fonder pour apprécier le droit d'agir en justice, prenait fin respectivement en février 1977 et en janvier 1978 après prorogation. Dans ce contexte, il convient également de rappeler la constatation déjà faite à plusieurs reprises dans la jurisprudence relative aux procédures au titre de l'article 169 du traité CEE, à savoir que les États membres ne sauraient exciper de difficultés internes ou de dispositions de l'ordre juridique national, même constitutionelles, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant de dispositions communautaires (cf., par exemple, l'arrêt rendu dans l'affaire 100/77, Recueil 1978, p. 886, 21e et 22e attendus). En outre, il convient de reprocher à la défenderesse que, si des obstacles effectivement insurmontables,

qui rendaient impossibles de respecter les délais imposés, avaient mis en cause la réalisation des projets établis, elle aurait dû procéder comme elle l'avait déjà fait en 1971 et elle aurait dû demander une prorogation du délai auprès de l'institution communautaire compétente, le Conseil ayant arrêté les règlements en cause.

— Enfin, nous ne comprenons pas non plus à quoi la défenderesse veut aboutir en mentionnant des accords intervenus avec les services communautaires et le comportement de la Commission à diverses occasions. Dans ce contexte, la défenderesse a invoqué certains accords intervenus, selon elle, lors de visites de contrôle dans certaines régions et aux termes desquels un compte rendu sur tous les projets, même non encore achevés, devait être présenté au 31 décembre 1973, aux termes desquels il convenait de communiquer chaque semestre l'état des paiements aux bénéficiaires, et qui prévoyaient que les documents justificatifs restaient à la disposition de la Commission auprès du ministère italien de l'agriculture. En outre, elle a souligné que la Commission s'était déclarée d'accord avec la suspension de la présente procédure sous la seule condition qu'un compte rendu soit présenté le 31 décembre 1978 sur tous les projets réalisés jusqu'à cette date.

Sur ce point, il convient en fait de constater que, sous l'angle des principes, des accords de quelque nature qu'ils soient, intervenus notamment avec les services de la Commission, ne seraient pas susceptibles de justifier que la République italienne s'écarte de textes de règlements que le Conseil avait établis de façon claire et qu'il n'avait pas modifiés expressément, d'une part. Il est important, d'autre part, que la Commission ait contesté l'existence de tels accords et qu'elle ait insisté en particulier, en ce qui concerne la présentation de comptes rendus semestriels, sur le fait que celle-ci ne résulte pas d'accords mais directement du règlement n° 966/71. Mais pour le reste, en ce qui concerne le comportement de la Commission peu avant l'introduction de la présente procédure contentieuse et au cours de celle-ci, il est manifeste, d'une part, que le sens de sa lettre du 23 décembre 1977, qui concerne la présentation d'une liste exhaustive des projets réalisés et des projets non encore réalisés, n'était pas de limiter l'exigence de comptes rendus aux projets réalisés. Les deux alinéas introductifs de cette lettre vont clairement en ce sens. D'autre part, il nous semble également clair, et cela s'applique à l'accord de la Commission pour ajourner la présente procédure jusqu'à la fin de l'année 1978, que ce faisant la Commission n'entendait pas approuver le fait que la République italienne n'avait rempli que pour partie les obligations qui lui incombaient. Cela ne serait pas seulement incompréhensible étant donné le comportement antérieur, uniformément contraire de la Commission mais, en outre, ne relèverait pas de ses compétences.

En conséquence, nous ne pouvons que constater que, dans la mesure où il n'a pas été retiré par mémoire du 25 septembre 1980, le recours est fondé. C'est pourquoi, il convient de déclarer qu'en n'ayant pas présenté de comptes rendus exhaustifs sur l'utilisation des ressources qui lui avaient été octroyées au titre de l'article 12, paragraphe 4, alinéa 3, du règlement n° 159/66, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu

de l'article 4 du règlement n° 130/66, modifié par le règlement n° 966/71. Au surplus, en vertu de l'article 69, paragraphes 2 et 4, du règlement de procédure, la République italienne devra être condamnée aux dépens, conformément à ce qui avait été demandé.