ARRÊT DE LA COUR
14 novembre 1989 *

Dans l'affaire 14/88,

République italienne, représentée par M. Luigi Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique, en qualité d'agent, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Armando Toledano, en qualité d'agent, assisté de M. le professeur Fausto Capelli, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre de son service juridique, centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision C (87) 2027 de la Commission, du 5 novembre 1987, relative au remboursement à la République italienne par le FEOGA, section « orientation », des aides accordées aux organisations de producteurs de fruits et légumes pour l'année 1984,

LA COUR,

composée de M. O. Due, président, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris et F. A. Schockweiler, présidents de chambre, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias et M. Díez de Velasco, juges,

avocat général: M. W. Van Gerven
greffier: M^me^ D. Louterman, administrateur principal

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 30 mai 1989,

* Langue de procédure: l'italien.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions présentées à l'audience 4 juillet 1989,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 14 janvier 1988, la République italienne a, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, demandé l'annulation partielle de la décision C (87) 2027 de la Commission, du 5 novembre 1987, relative au remboursement à la République italienne par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après « FEOGA »), section « orientation », des aides octroyées aux organisations de producteurs de fruits et légumes pour l'année 1984 pour autant qu'elle a fixé la contribution de la section « orientation » du FEOGA pour ces aides à 700 924 892 LIT alors que la République italienne avait présenté une demande de remboursement de 2 935 382 400 LIT.

2 Le règlement n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO L 118, p. 1), prévoit, à son article 13, la création, à l'initiative des producteurs de fruits et légumes, d'organisations de producteurs en vue de faciliter la réalisation des objectifs de l'organisation commune des marchés.

3 Aux termes de l'article 14, paragraphe 1, de ce règlement, « les États membres peuvent octroyer aux organisations de producteurs, durant les trois années suivant la date de leur constitution, des aides pour encourager leur constitution et faciliter leur fonctionnement, à la condition que ces organisations offrent une garantie suffisante quant à la durée et à l'efficacité de leur action ». L'article 36, paragraphe 2, du même règlement prévoit que « les aides octroyées par les États membres conformément aux dispositions de l'article 14, paragraphe 1, sont remboursées par le FEOGA, section 'orientation', à concurrence de 50 % de leur montant ». Les décisions sur les demandes de remboursement sont prises par la Commission, après consultation du comité du Fonds.

4 A la suite de retards constatés quant au respect de ce délai de trois années, la Commission a rappelé aux États membres, par un document du 13 décembre 1977, que, pour être prise en compte aux fins de remboursement par le FEOGA, la demande d'une telle aide, l'octroi ainsi que le versement de celle-ci par l'État membre devaient intervenir au cours des trois années qui suivent la constitution d'une organisation afin de préserver sa finalité d'aide au démarrage. En vue, toutefois, de tenir compte des difficultés rencontrées notamment en Italie pour respecter ce délai, la Commission a, par une note du 30 juillet 1980, accepté de retenir, comme point de départ du délai, la date de reconnaissance de l'organisation des producteurs et précisé qu'à partir de 1981 les remboursements seraient admis à condition que, pendant la période de trois ans suivant la date de la constitution de l'organisation, l'octroi et le paiement des aides aient eu lieu pour les deux premières années de son fonctionnement et que l'octroi et le paiement des aides pour la troisième année de fonctionnement aient eu lieu au plus tard pendant la quatrième année suivant la date de sa constitution.

5 Ayant versé, en 1984, un montant de 5 870 764 800 LIT à titre d'aides octroyées en vertu de l'article 14, paragraphe 1, la République italienne a demandé à la Commission, le 12 décembre 1985, le remboursement de 50 % de ce montant. La Commission a seulement accepté, par la décision attaquée, de mettre à charge du FEOGA un montant de 700 924 892 LIT après avoir constaté que les autorités italiennes n'avaient pas respecté les délais indiqués dans sa note du 30 juillet 1980 pour 27 des 32 cas d'aides versées.

6 Antérieurement à la décision litigieuse, la Commission avait confirmé son point de vue au gouvernement italien, par notes datées respectivement du 20 mars et du 17 juillet 1987, à savoir que les délais indiqués dans sa note du 30 juillet 1980, bien que non prévus explicitement par le règlement n° 1035/72, étaient justifiés par les dispositions de l'article 14, paragraphe 1, selon lequel les aides aux organisations de producteurs sont octroyées pour encourager leur constitution et faciliter leur fonctionnement, de sorte qu'une aide payée après quatre ans ne constituerait plus une aide au démarrage.

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

8 A l'appui de son recours, le gouvernement italien invoque, à titre principal, trois moyens tirés: 1) du défaut de motivation de la décision attaquée, 2) de la violation et de l'application erronée des articles 14 et 36 du règlement n° 1035/72 et 3) de l'excès de pouvoir qu'aurait commis la Commission en exerçant, quant à la fixation des délais de paiement, un pouvoir qui ne lui est attribué par aucune disposition du règlement, mais qu'elle a fondé sur une interprétation erronée de l'article 14, paragraphe 1. Ce troisième moyen, ayant un objet largement similaire à celui du deuxième moyen, sera examiné simultanément avec le deuxième moyen.

9 Le gouvernement italien avance encore, à titre subsidiaire, un moyen dont il résulte que, même si le délai de paiement des aides imposé par la décision attaquée était valide, ce délai devrait alors néanmoins courir à partir de la reconnaissance des organisations, et non pas de leur constitution.

Sur le moyen tiré du défaut de motivation

10 Le gouvernement italien fait valoir que la décision attaquée, qui ne mentionne même pas le montant du remboursement demandé, est insuffisamment motivée en ce qu'elle ne précise pas les raisons pour lesquelles le remboursement accordé a été fixé à un montant inférieur à celui qu'il réclamait. Il estime à ce propos que, bien que l'avant-dernier considérant de la décision précise que le montant retenu à la charge du FEOGA a été fixé selon les critères communiqués aux autorités italiennes par la note de la Commission du 17 juillet 1987, une motivation qui ferait référence à un autre acte ne serait pas suffisante en l'espèce.

11 A cet égard, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé (voir arrêt du 27 janvier 1981, République italienne/Commission, 1251/79, Rec. p. 205, et, en dernier lieu, arrêt du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission, 347/85, Rec. p. 1749) que les décisions d'apurement des comptes n'exigent pas une motivation détaillée dans la mesure où le gouvernement intéressé a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision et connaît donc la raison pour laquelle la Commission estime ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA la somme litigieuse.

12 En l'espèce, il y a lieu de relever que l'avant-dernier considérant de la décision attaquée se reporte à la note du 17 juillet 1987 par laquelle la Commission a

réitéré, quant au délai de paiement, la position qu'elle avait déjà exprimée dans une note du 30 juillet 1980. Comme l'indiquent les pièces du dossier, cette note met un terme à une abondante correspondance échangée à ce sujet entre les parties pendant plus de sept ans. Il est, dès lors, constant que le gouvernement italien a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision attaquée et connaissait par conséquent la raison pour laquelle la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA le montant litigieux.

13 Dans ces circonstances, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit être rejeté.

Sur les moyens tirés de la violation et de l'application erronée des articles 14 et 36 du règlement n° 1035/72

14 Le gouvernement italien avance, à cet égard, une double argumentation. Il affirme, d'abord, que l'article 14 n'impose aucun délai pour le paiement de l'aide. La période triennale mentionnée à cet article ne serait qu'une référence pour la détermination du montant de la contribution. Il expose, ensuite, que, même s'il est opportun que le paiement soit effectué le plus rapidement possible pour faciliter l'existence de l'organisation à ses débuts, cela ne signifie cependant pas qu'il doive avoir lieu dans un délai déterminé de trois ans, un paiement ultérieur permettant également d'atteindre le but de la réglementation communautaire.

15 La Commission rétorque qu'elle s'est toujours fondée sur la nécessité d'observer le délai de trois ans, non pas parce qu'il s'agit d'un délai impératif fixé par la réglementation communautaire, mais parce que le respect de ce délai est le seul moyen qui permette de réaliser les objectifs poursuivis par l'article 14, paragraphe 1. Elle souligne que, afin, cependant, de tenir compte des difficultés exposées par les autorités italiennes, elle a assoupli, par sa note du 30 juillet 1980, les conditions relatives au point de départ et à la durée du délai de paiement. Elle souligne enfin que, si elle acceptait un délai de six, sept ou huit années après la constitution des organisations de producteurs, un tel délai ne pourrait en aucun cas être considéré comme un délai raisonnable.

16 A cet égard, s'il est incontestable que l'article 14, paragraphe 1, ne fixe expressément aucun délai pour le paiement des aides concernées et que l'expression « ...

octroyer ... des aides ... » n'est pas sans équivoque, il ressort cependant des termes mêmes de cette disposition que les aides qu'il vise sont des aides destinées à faciliter le démarrage des organisations de producteurs dont le règlement n° 1035/72 encourage, ainsi que cela ressort de ses dixième et onzième considérants, la création en vue de faciliter la réalisation des objectifs de l'organisation commune des marchés des fruits et légumes. Cette disposition se réfère, en effet, à des aides susceptibles d'être octroyées par les États membres aux organisations de producteurs durant les trois années suivant la date de leur constitution en vue d'encourager leur constitution et de faciliter leur fonctionnement, à la condition qu'elles offrent une garantie suffisante quant à la durée et à l'efficacité de leur action.

17 Un tel objectif ne peut cependant être atteint que si ces aides sont non seulement octroyées à bref délai, mais également versées rapidement aux organisations concernées de manière qu'elles puissent en disposer effectivement et qu'ainsi la probabilité d'une action efficace de leur part soit accrue. La fixation d'un court délai de paiement pour ces aides apparaît donc comme nécessaire pour réaliser l'objectif que leur a assigné le règlement n° 1035/72.

18 S'agissant de l'éventuel financement communautaire des aides à concurrence de 50 % par le FEOGA, il y a lieu d'observer que la Commission est chargée de l'administration de ce Fonds en vertu de l'article 11 du règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), acte dont les dispositions sont applicables aux marchés des fruits et légumes en cause en vertu de l'article 36, paragraphe 1, du règlement n° 1035/72 qui y renvoie expressément. La Commission dispose également du pouvoir de prescrire des règles aux États membres dans le cadre des comptes du FEOGA, en vertu de l'article 7 du règlement n° 729/70.

19 Il convient, dès lors, de reconnaître qu'en l'espèce la Commission avait le pouvoir de préciser, en fixant un délai de paiement, la portée d'une disposition de caractère général comme l'article 14, paragraphe 1, étant donné que cette précision était nécessaire pour conserver aux aides en cause la finalité d'aides au démarrage. Il y a lieu, cependant, de souligner que l'exercice d'un tel pouvoir doit être assuré par le biais d'instructions générales qui, établies après concertation avec les intéressés, doivent leur être communiquées à temps; cette exigence a été respectée en l'espèce ainsi que le révèlent les notes du 13 décembre 1977 et du 30 juillet 1980, figurant au dossier.

20 Il y a lieu d'observer ensuite qu'en vertu du principe de coopération loyale entre les administrations communautaire et nationales, posé par l'article 5 du traité CEE, en vue d'assurer la mise en œuvre correcte du droit communautaire dans l'intérêt des opérateurs économiques concernés, les administrations nationales doivent veiller à ce que l'objectif du régime d'aides communautaires en cause soit réalisé. Elles sont donc tenues de procéder au paiement dans un délai court qui réponde à l'objectif d'aides au démarrage assigné par le règlement n° 1035/72, pour autant que le délai retenu par la Commission présente un caractère raisonnable et non arbitraire.

21 Il y a lieu de souligner, à ce propos, qu'au cours de l'audience le représentant du gouvernement italien a admis la nécessité de respecter un délai raisonnable de paiement, mais a continué à contester la durée du délai fixé par la Commission dans sa note du 30 juillet 1980. Il reste, dès lors, à examiner si la durée de ce délai a été fixée de manière raisonnable et non arbitraire.

22 A cet égard, il convient de considérer que le délai de paiement fixé en l'espèce par la Commission, à savoir un délai de trois ans pour les deux premières années de fonctionnement et de quatre ans pour la troisième année de fonctionnement, courant à partir de la date de constitution de l'organisation, est un délai raisonnable étant donné que sa durée semble suffisamment longue pour permettre à l'État membre concerné de disposer des données nécessaires au calcul du montant de l'aide à accorder à une organisation particulière sans porter atteinte au caractère d'aide au démarrage de celle-ci.

23 L'article 14, paragraphe 1, prévoit en effet que, pour déterminer la valeur de la production commercialisée par une organisation, qui est la donnée à partir de laquelle le montant de l'aide est calculé, il y a lieu de se baser sur la production moyenne commercialisée par les producteurs adhérents au cours des trois années civiles précédant celle de leur adhésion à l'organisation et sur les prix moyens à la production obtenus par ces producteurs au cours de la même période. De tels chiffres étant en principe disponibles pour chaque producteur au moment de son adhésion ou peu après celle-ci, l'État membre concerné disposait au minimum d'une année pour procéder aux diverses démarches administratives préalables au paiement de l'aide, délai qui constitue en tout état de cause un délai raisonnable.

24 Il reste encore à examiner l'argument avancé par le gouvernement italien selon lequel, même s'il existait un délai péremptoire, certains retards dans le versement des aides étaient dus à une enquête informative de la Commission ou à des vérifications ultérieures décidées par les autorités italiennes sur la base des résultats de cette enquête, afin de vérifier si les organisations remplissaient les conditions posées par l'article 14, paragraphe 1.

25 Cet argument ne saurait être accueilli. En ce qui concerne l'enquête de la Commission qui s'est clôturée en 1981, le gouvernement italien n'a pas été en mesure d'apporter, même à la suite d'une question posée par la Cour sur ce point, des éléments de preuve quant à l'existence d'un lien de causalité quelconque entre les retards constatés dans le paiement des aides et la poursuite de cette enquête. Quant aux vérifications opérées par les autorités italiennes, il y a lieu de rappeler que la Cour a déjà jugé, dans l'arrêt du 28 janvier 1986, République italienne/Commission (129/87, Rec. p. 309), que la décision d'un gouvernement de procéder à une reconnaissance nationale formelle des organisations concernées par les autorités nationales, avec une inscription des organisations reconnues sur un registre, ne constituait pas une décision pouvant affecter l'application du droit communautaire. Les retards éventuels imputables à des vérifications ayant porté sur les conditions de reconnaissance nationale ne peuvent donc être pris en considération.

26 Le dernier argument avancé par le gouvernement italien, selon lequel les retards constatés dans le paiement des aides s'expliqueraient par les difficultés de paiement survenues en raison de l'indisponibilité budgétaire des fonds, ne saurait non plus être accueilli. En effet, selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations et des délais résultant des règles communautaires.

27 Il s'ensuit que les moyens tirés de la violation et de l'application erronée des articles 14 et 36 du règlement n° 1035/72 doivent être rejetés.

Quant au moyen invoqué à titre subsidiaire

28 Le gouvernement italien soutient enfin que, même si le délai de paiement des aides imposé par la décision attaquée était valide, ce délai devrait alors néanmoins courir

à partir de la date de la reconnaissance des organisations, et non pas de celle de leur constitution, et cela en vertu de la confiance légitime que la Commission aurait suscitée dans son chef en lui adressant la note du 30 juillet 1980. Il souligne que, si la Commission avait pris en compte la date de reconnaissance, le montant à rembourser aurait dû être augmenté de 158 524 000 LIT.

29 En réponse à une question de la Cour sur ce point, la Commission a admis le bien-fondé de ce moyen et a confirmé, par une lettre du 14 juin 1988, qu'après examen de la documentation reçue des autorités italiennes elle s'apprêtait à verser à celles-ci une somme de 158 524 650 LIT.

30 Dans ces circonstances et eu égard à la confiance légitime dont pouvait raisonnablement se prévaloir le gouvernement italien suite à la position adoptée par la Commission dans sa note du 30 juillet 1980, le moyen invoqué à titre subsidiaire doit être accueilli.

31 Il découle de tout ce qui précède que la décision attaquée doit être annulée pour autant qu'elle n'a pas retenu à la charge du FEOGA, section « orientation », un montant de 158 524 650 LIT au titre des aides octroyées aux organisations de producteurs de fruits et légumes.

Sur les dépens

32 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, aux termes du paragraphe 3 du même article, la Cour peut compenser les dépens, en totalité ou en partie, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Le recours de la République italienne ayant été partiellement accueilli, il convient de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La décision C (87) 2027 de la Commission, du 5 novembre 1987, relative au remboursement à la République italienne, par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation », des aides octroyées aux organisations de producteurs de fruits et légumes en 1984 au titre de l'article 14, paragraphe 1, du règlement n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, est annulée pour autant que la Commission n'a pas retenu à la charge du FEOGA un montant de 158 524 650 LIT au titre de ces aides.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Due Slynn Kakouris Schockweiler

Koopmans Mancini Joliet Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 novembre 1989.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due