CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 3 mars 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, l'Italie demande l'annulation partielle de la décision (90/644/CEE) de la Commission, du 30 novembre 1990, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1988 [1].

L'annulation demandée concerne six parties de ladite décision, qui excluent le financement communautaire de dépenses engagées par l'Italie et s'élevant à 83 977 318 963 LIT au titre du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, à 53 438 771 788 LIT au titre des primes en faveur des producteurs de viande ovine et caprine, à 711 011 829 LIT et 1 554 528 324 LIT au titre du tabac stocké à l'intervention, à 60 808 737 217 LIT au titre de l'huile d'olive présentée à l'intervention, à 38 034 266 760 LIT au titre de l'aide à la transformation de graines de soja et à 67 501 305 800 LIT au titre de l'aide à la production de froment dur.

Dans la mesure nécessaire pour étayer notre raisonnement, nous examinerons le contexte matériel et juridique dans le cadre de l'examen de chacun des points de litige.

Vous trouverez un exposé plus complet dans le rapport d'audience.

Avant de traiter les six points de litige, nous voudrions cependant examiner d'abord d'une manière plus générale le système de financement de la politique agricole commune, en particulier le mécanisme d'apurement des comptes du FEOGA.

Observations préliminaires d'ordre général

2. La politique agricole commune est caractérisée par une structure de gestion tout à fait spécifique, dans laquelle tant les États membres que la Commission ont un rôle important à jouer. En ce qui concerne l'aspect financier de l'affaire, les règles de base sont inscrites dans le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune [2]. En vertu des articles 1er, 2 et 3 de ce règlement, les aides [3] dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles sont financées par le FEOGA (section garantie), c'est-à-dire par le budget des Communautés. Toutefois, il ressort de l'article 4 que se sont les services et les organismes des États membres qui effectuent les paiements. Ce système

* Langue originale: le néerlandais.

1 — JO 1990, L 350, p. 82.

2 — JO 1970, L 94, p. 13. Voir aussi le règlement (CEE) n° 283/72 du Conseil, cité ci-après dans la note 8. Ces règles générales ont souvent été complétées par des règles spécifiques pour les différents secteurs agricoles.

3 — Les articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, concernent plus particulièrement, respectivement, les restitutions à l'exportation vers les pays tiers et les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles. L'article 1er, paragraphe 3, du même règlement concerne le financement par la section orientation du FEOGA.

présente incontestablement de nombreux avantages. Il peut cependant aussi être une source de difficultés entre les États membres. En effet, les paiements effectués par un État membre bénéficient directement aux opérateurs économiques nationaux, tandis que la charge financière est également supportée par les autres États membres, et cela par le biais du budget communautaire.

Pour éviter que ces difficultés entraînent des inégalités dans l'application du système de financement et portent ainsi atteinte à la confiance entre les États membres, il est d'une importance décisive que le strict respect des règles communautaires en matière d'aides fasse l'objet d'un contrôle efficace et que seules les dépenses effectuées en conformité avec ces règles soient imputées sur le budget des Communautés. Le règlement n° 729/70 prévoit les dispositions nécessaires à cet égard.

3. En ce qui concerne le premier point, à savoir le contrôle du respect strict des règles communautaires, il incombe aux États membres de veiller à effectuer leurs paiements dans le respect absolu des règles communautaires. Ce contrôle concerne la relation entre les bénéficiaires des aides et les États membres en tant qu'ils exécutent la politique agricole commune.

C'est ainsi que l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement précité dispose ce qui suit:

« Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour:

— s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds,

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences ».

En vertu du deuxième alinéa, les États membres informent la Commission des mesures prises à ces fins. Toutefois, le contrôle des bénéficiaires des aides reste clairement une obligation des États membres.

4. En ce qui concerne le deuxième point, à savoir l'imputation sur le budget communautaire des seules dépenses qui ont été effectuées en conformité avec les règles communautaires, le règlement n° 729/70 subordonne cette imputation à l'apurement par la Commission. Cet apurement des comptes du FEOGA concerne les rapports entre les États membres en tant qu'ils exécutent la politique agricole commune et la Communauté en tant qu'elle la finance.

L'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70 prévoit à cet égard que la Commission apure les comptes des services et organismes des États membres chargés d'effectuer les paiements. En vertu de l'article 8 du règlement n° 1723/72 de la Commission [4], la décision d'apurement des comptes comporte: « a) la détermination du montant des dépenses effectuées dans chaque État membre au cours de l'année en

4 — Règlement (CEE) n° 1723/72 de la Commission, du 26 juillet 1972, relatif à l'apurement des comptes concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie, JO 1972, L 186, p. 1.

question, reconnues à la charge du FEOGA, section garantie; b) ... ».

5. La conformité des dépenses avec les règles communautaires a dès lors une importance fondamentale, tant dans les rapports entre les bénéficiaires des aides et les États membres que dans les rapports entre les États membres et la Commission. Aussi les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 prévoient-ils expressément que seules les dépenses « accordées selon les règles communautaires » sont imputées sur le budget communautaire. Il s'agit d'une règle objective et d'application stricte. Elle est énoncée comme suit dans un arrêt du 15 décembre 1987 [5]:

« Selon la jurisprudence constante de la Cour (voir arrêt du 7 février 1979, Royaume des Pays-Bas/Commission, 11/76, Rec. p. 245), ces dispositions ne permettent à la Commission de prendre en charge pour le FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies dans les différent secteurs des produits agricoles, laissant à charge des États membres tout autre montant versé, notamment les montants que les autorités nationales se sont à tort estimées autorisées à payer dans le cadre de l'organisation commune des marchés; cette interprétation stricte des conditions de prise en charge des dépenses par le FEOGA s'impose en outre en raison de la finalité du règlement n° 729/70. En effet, la gestion de la politique agricole commune dans des conditions d'égalité entre les opérateurs économiques des États membres s'oppose à ce que les autorités nationales d'un État membre, par le biais d'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. »

La seule exception au principe selon lequel le financement communautaire doit être exclu pour les dépenses effectuées en violation du droit communautaire a trait aux conséquences d'un comportement fautif des institutions communautaires: les dépenses effectuées en violation du droit communautaire ne sont prises en charge par le budget communautaire que si l'application erronée du droit communautaire peut être imputée à une institution de la Communauté [6].

6. Une question très importante pour le fonctionnement pratique du système d'apurement des comptes du FEOGA est celle de savoir à quelle obligation de preuve la Commission est soumise lorsqu'elle refuse des dépenses pour violation du droit communautaire et comment elle peut obtenir les éléments de preuve nécessaires.

Sur ce dernier point, à savoir la réunion des *éléments de preuve*, la réponse peut être trouvée dans l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, précité:

« Les États membres mettent à la disposition de la Commission toutes les informations nécessaires au bon fonctionnement du

5 — Arrêt du 15 décembre 1987, affaire 326/85, Pays-Bas/Commission, Rec. 1987, p. 5091, point 7 des motifs. Il résulte aussi du caractère objectif et strict de l'apurement des comptes du FEOGA qu'il n'y a pas de place pour l'application d'une règle de minimis (arrêt du 10 juillet 1990, affaire C-355/87, Grèce/Commission, Rec. 1990, p. I-2875) et que la Commission ne jouit pas d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de déroger aux règles régissant cette répartition des charges (arrêt du 7 février 1979, affaires 15/76 et 16/76, France/Commission, Rec. 1979, p. 321, point 28 des motifs).

6 — Arrêt du 7 février 1979, affaire 11/76, Pays-Bas/Commission, Rec. 1979, p. 245, point 25 des motifs. Cette exception se rattache à l'article 215, deuxième alinéa, du traité CEE et à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70.

Fonds et prennent toutes mesures susceptibles de faciliter les contrôles que la Commission estimerait utile d'entreprendre dans le cadre de la gestion du financement communautaire, y compris des vérifications sur place ».

Il ressort donc de cette disposition, qui se rattache à l'article 5 du traité CEE, que les États membres doivent mettre toutes les informations nécessaires à la disposition de la Commission[7]. En outre, ils doivent prendre toutes mesures susceptibles de faciliter les contrôles que la Commission estimerait utile d'entreprendre, y compris des vérifications sur place (nous reviendrons sur ce point au paragraphe 24). Des agents de l'État membre intéressé peuvent participer à ces vérifications (article 9, paragraphe 2, deuxième et quatrième alinéas). Il ressort du troisième alinéa du paragraphe 2 que la Commission peut aussi demander aux États membres d'effectuer des vérifications ou des enquêtes auxquelles des agents de la Commission peuvent participer (troisième alinéa)[8].

7. En ce qui concerne plus particulièrement la *charge de la preuve*, qui incombe à la Commission lorsqu'elle refuse des dépenses pour violation du droit communautaire, un arrêt du 19 février 1991 dit ce qui suit[9]:

« Selon une jurisprudence constante de la Cour, il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles (voir arrêts du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission, 347/85, Rec. p. 1749, du 2 février 1989, Pays-Bas/Commission, 262/87, Rec. p. 225, et du 10 juillet 1990, République hellénique/Commission, C-335/87, Rec. p. I-2875). Si la Commission a établi l'existence d'une telle violation, l'État membre concerné doit alors démontrer, le cas échéant, que la Commission a commis une erreur quant aux conséquences financières à en tirer. »

Il appartient donc à la Commission de prouver l'existence d'une violation du *droit* communautaire et ensuite, évidemment, à l'État membre de réfuter, s'il le souhaite, le point de vue de la Commission et de démontrer, le cas échéant, par des éléments probants qu'on ne peut pas accepter les conséquences financières, que la Commission a tirées de la prétendue violation et a rendues crédibles.

8. Toutefois, cette répartition de la charge de la preuve ne peut pas être considérée comme une règle rigide, mais elle doit, si nécessaire, être adaptée aux circonstances concrètes de l'affaire. A cet égard, il faut partir de l'idée que les États membres, en tant qu'ils exécutent la politique agricole commune, assument la responsabilité principale au niveau de la gestion et ont aussi le plus facilement accès aux éléments de preuve *matériels*[10]. L'arrêt précité du 19 février 1991 en fournit un exemple. Le droit communautaire applicable imposait

7 — Voir aussi les articles 5, paragraphe 1, 4, paragraphe 1, et 8, paragraphe 1, deuxième alinéa, du même règlement n° 729/70.

8 — La Commission peut aussi charger un Etat membre de procéder à une enquête administrative, à laquelle des agents de la Commission peuvent participer, sur la base de l'article 6 du règlement (CEE) n° 283/72 du Conseil, du 7 février 1972, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (JO 1972, L 36, p. 1).

9 — Arrêt du 19 février 1991, affaire C-281/89, Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-347, point 19 des motifs.

10 — L'obligation des Etats membres de mettre à la disposition de la Commission tous les éléments de contrôle nécessaires, qui résulte des articles 5 du traité CEE et 9, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, est également importante à cet égard; voir plus haut le paragraphe 7.

aux organismes d'intervention nationaux l'obligation d'effectuer une opération déterminée aux moindres frais. La Commission a estimé que l'État membre concerné n'avait pas maintenu ces frais à un niveau aussi bas que possible et elle a procédé à une correction au moment de l'apurement des comptes du FEOGA. L'État membre a contesté cette correction en faisant valoir que la Commission n'avait pas démontré à suffisance de droit l'existence de cette violation du droit communautaire. Selon l'avocat général Mischo, une application stricte de la règle précitée de la répartition de la charge de la preuve:

« ne serait pas seulement contraire au principe actori incumbit probatio, mais elle imposerait de plus à la Commission une preuve négative très difficile à rapporter, alors que l'on peut raisonnablement attendre de l'État membre défendeur, par hypothèse informé des conditions dans lesquelles il a fait procéder aux opérations en cause, qu'il soit en mesure de rapporter la preuve positive » [11].

La Cour a dès lors affirmé ce qui suit:

« Étant donné que l'État membre concerné dispose de toutes les informations relatives aux conditions dans lesquelles s'est déroulée l'opération en cause, la charge de prouver que la disposition communautaire a été respectée lui incombe » [12].

9. En ce qui concerne la constatation d'une violation du droit communautaire, lorsque la Commission refuse un financement dans sa décision définitive, elle n'a qu'une *obligation de motivation* limitée:

« La Cour a déjà relevé (voir arrêt du 27 janvier 1981, République italienne/Commission, 1251/79, Rec. p. 205) 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 les montants litigieux » [13].

Nous examinerons maintenant, à la lumière de ces règles, les six points de litige qui opposent l'Italie et la Commission dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui.

Premier point de litige: 83 977 318 963 LIT au titre du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers

10. Ce premier point de litige concerne le calcul du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers. Ce prélèvement supplémentaire, qui s'ajoute au fameux prélèvement de coresponsabilité, doit être calculé chaque année sur la base de la différence entre la quantité de la production de lait et une quantité de référence

11 — Conclusions dans l'affaire C-281/89, Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-347, I-354, paragraphe 18.

12 — Arrêt du 19 février 1991, affaire C-281/89, Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-347, point 20 des motifs.

13 — Arrêt du 24 mars 1988, affaire 347/85, Royaume-Uni/Commission, Rec. 1988, p. 1749, point 60 des motifs.

déterminée [14]. Or, pour déterminer la quantité de la production de lait, la Commission a ajouté pour l'exercice litigieux 1988 à la quantité des livraisons de lait que le service statistique italien ISTAT avait communiquée à EUROSTAT un chiffre représentant les livraisons de fromage [15]. L'Italie conteste ce complément, qui majore le montant du prélèvement supplémentaire de 83 977 318 963 LIT.

Il est incontestable que, pour calculer le prélèvement supplémentaire, il faut prendre en considération non seulement les livraisons de lait par les entreprises agricoles, mais aussi les livraisons de fromage (en équivalent lait) [16]. Or, l'Italie conteste le calcul effectué par la Commission en invoquant trois moyens. En premier lieu, et surtout, elle soutient que le chiffre d'ISTAT inclut déjà les livraisons de fromage, ce qui fait que la Commission a effectué un double comptage. En deuxième lieu, la Commission aurait manqué de rigueur en additionnant des chiffres de nature différente, plus précisément des chiffres d'ISTAT et des chiffres du ministère italien qui sera indiqué plus loin. En troisième lieu, la décision de la Commission ne serait pas suffisamment motivée.

11. En ce qui concerne le premier de ces trois moyens, la Commission rétorque que, pour l'exercice précédent, 1987, ainsi que l'exercice suivant, 1989, elle a aussi ajouté un chiffre représentant les livraisons de fromage au chiffre représentant les livraisons de lait qui émanait d'ISTAT. L'Italie n'aurait soulevé aucune objection pour ces deux autres exercices. Du reste, le chiffre des livraisons de fromage, ajouté par la Commission, provient de données chiffrées émanant du ministère italien de l'agriculture et des forêts et qui ont été utilisées pour chacun de ces trois exercices. Il s'ensuivrait que l'Italie a admis l'exactitude du calcul effectué par la Commission. En revanche, l'Italie soutient qu'elle n'a jamais accepté le point de vue de la Commission. Le fait qu'elle n'a pas contesté les décisions de 1987 et de 1989 (ce qui ne serait du reste pas encore définitif pour 1989) s'expliquerait par des considérations d'opportunité, dont on ne saurait tirer aucune conséquence. La Commission devrait accepter les chiffres d'ISTAT sans majoration, à moins de prouver que ces chiffres sont inexacts.

12. Nous examinerons ces arguments à la lumière des règles générales relatives à l'apurement des comptes du FEOGA, plus précisément les règles relatives à la charge de la preuve. Ainsi que nous l'avons exposé plus haut (paragraphe 7), il appartient normalement en premier lieu à la Commission de prouver l'existence d'une violation du droit communautaire et, ensuite, à l'État membre d'apporter la preuve contraire au moyen d'éléments probants concluants ou, le cas échéant, de démontrer que la Commission a commis une erreur quant aux conséquences financières à tirer de la violation. L'application de cette règle est simple

14 — Le prélèvement supplémentaire a été institué par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, JO L 90 du 1er avril 1984, p. 10. L'article 5 quater, paragraphe 5, du règlement n° 804/68, tel qu'il a été modifié par le règlement n° 856/84, dispose que les prélèvements supplémentaires sont réputés faire partie des interventions de régularisation des marchés agricoles (...) . Cela veut dire qu'ils relèvent du régime de financement prévu par le règlement n° 729/70 et que nous avons exposé plus haut; voir plus haut la note 3.

15 — Le point 4.3.10.3, sous a), troisième alinéa, du rapport de synthèse concernant les résultats des contrôles en vue de l'apurement des comptes du FEOGA, section garantie, pour l'exercice 1988 (document de la Commission n° VI/220/90; version définitive, comprenant les addenda et les modifications, du 23 novembre 1990); ci-après dénommé rapport de synthèse.

16 — C'est ce qui ressort clairement de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, cité ci-dessus dans la note 14, et du deuxième considérant du règlement modificatif n° 856/84. Rien dans la procédure écrite ou orale dans cette affaire ne nous autorise à penser que l'Italie contesterait ce point.

pour 1987, c'est-à-dire pour l'année précédente, pour laquelle la Commission a ajouté le chiffre litigieux pour la première fois. Cette année, l'Italie avait omis d'appliquer un quelconque prélèvement supplémentaire. Par conséquent, la violation du droit communautaire était établie sans plus. Pour corriger cette omission, la Commission a dû faire elle-même une estimation de la production de lait. A cet effet, elle a ajouté au chiffre d'ISTAT un chiffre représentant les livraisons non comprises dans les chiffres d'ISTAT et qu'elle avait déduit des données communiquées par le ministère italien. L'Italie n'a contesté ni cette décision ni cette méthode de calcul.

Pour l'exercice litigieux 1988, pour lequel l'Italie a appliqué le prélèvement supplémentaire, la situation est moins claire. Dans son mémoire en défense devant la Cour, la Commission prétend que la violation du droit communautaire pour cet exercice concerne les articles 15 et 16 du règlement n° 1546/88 [17]. Ces dispositions du règlement, qui concernent la mise en œuvre du système de prélèvement supplémentaire, prévoient que les producteurs de lait doivent déclarer non seulement leurs livraisons de lait, mais aussi celles de produits laitiers [18]. Or, cet argument de la Commission n'est d'aucun secours pour trancher le litige relatif au fait que le lait et le fromage ont été comptés deux fois. Il est indifférent que le litige porte sur la question de savoir si les chiffres d'ISTAT incluent ou non aussi les livraisons de fromage ou qu'il porte sur la question de savoir si de telles livraisons sont ou non inclues dans les déclarations des producteurs de lait italiens (sur lesquelles les statistiques d'ISTAT sont basées, comme nous le supposons).

Comme nous l'avons exposé plus haut (paragraphe 8), il appartient certes en premier lieu à la Commission d'alléguer qu'il y a eu violation des *règles* communautaires, ce qu'elle a fait en l'espèce en soutenant que les livraisons de fromage ne sont pas inclues dans les chiffres d'ISTAT. L'Italie prétend qu'elles y sont inclues. Il s'agit d'un point de litige *matériel*, auquel s'applique la règle énoncée dans l'arrêt précité du 19 février 1991, à savoir que la charge de la preuve incombe à celui qui a le plus facilement accès aux éléments de preuve matériels. Il s'agit incontestablement de l'État membre, qui n'a cependant pas prouvé en l'espèce qu'il y a eu double comptage.

13. En ce qui concerne le deuxième moyen, relatif au prétendu manque de rigueur de la Commission, qui aurait additionné des chiffres hétérogènes, nous pouvons être plus brefs. Ainsi que la Commission l'a fait valoir en réponse à ce moyen, les chiffres fournis par ISTAT ne sont, comme tous les chiffres statistiques, que des données approximatives. Nous ne voyons pas pourquoi ces données ne peuvent pas, voire ne doivent pas, être complétées au moyen de chiffres concrets, communiqués par les autorités italiennes compétentes.

14. Le troisième moyen, relatif à la prétendue insuffisance de motifs, n'est pas non plus convaincant, eu égard aux règles relatives à l'obligation de motivation de la Commission, que nous avons rappelées plus haut (paragraphe 9).

17 — Règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68, JO 1988, L 139, p. 12.

18 — Article 16, paragraphe 1, in fine, du règlement n° 1546/88: Cette déclaration concerne également les ventes de produits laitiers, fabriqués à la ferme, à des grossistes, à des affineurs ou à des commerçants pratiquant la vente au détail.

Deuxième point de litige: 53 438 771 788 LIT au titre de primes en faveur des producteurs de viande ovine et caprine

15. Le litige porte sur une partie des primes, d'un montant total de 70 milliards de LIT, versées par l'Italie aux producteurs de viande ovine et caprine [19] et que la Commission a refusé de mettre à la charge du FEOGA. L'Italie ne conteste cependant pas le refus de la prise en charge d'environ 3 milliards de LIT pour retard de paiement. Sur les 67 milliards de LIT restants, qui ont été refusés pour absence ou insuffisance de contrôle, 14 milliards de LIT n'ont été refusés qu'à titre provisoire, sous réserve que l'Italie fournisse un complément de preuve. Le recours actuel ne concerne que les 53 438 771 788 LIT qui ont été définitivement refusés.

L'Italie conteste la décision de refus en invoquant deux moyens. En premier lieu, la Commission n'aurait pas prouvé à suffisance de droit l'absence ou l'insuffisance des contrôles opérés en Italie. En deuxième lieu, la Commission aurait indûment étendu par voie d'extrapolation à d'autres régions les résultats d'enquêtes qu'elle avait effectuées dans des régions déterminées.

16. Nous commencerons par le premier de ces deux moyens. Au point 4.6.7.5. du rapport de synthèse, la Commission a exposé en détail sur quelle base elle a estimé devoir appliquer une correction financière pour absence ou insuffisance de contrôle. Elle avait effectué un contrôle des mécanismes et des procédures d'octroi des primes précitées en Italie [20]. Ce contrôle a révélé que les pièces justificatives, utilisées par les autorités italiennes, étaient insuffisantes, voire faisaient parfois totalement défaut. Il n'a pas non plus paru possible de vérifier si, comme la réglementation communautaire applicable l'exige, les primes n'avaient été accordées que pour des animaux qui étaient restés dans l'exploitation pendant au moins deux mois. Des fonctionnaires italiens avaient dit à la Commission, et les vérifications sur place de la Commission avaient montré, que les animaux étaient souvent abattus avant ce délai, que les producteurs ne conservaient pas de pièces justificatives (pour des raisons de fraude fiscale) et que les inspecteurs renonçaient souvent à tout contrôle. Enfin, des discordances dans les chiffres ont fait naître le soupçon que les données relatives au nombre d'animaux avaient été artificiellement gonflées. Du reste, la Commission a non seulement examiné les procédures dans les différentes régions, mais aussi contrôlé directement un certain nombre de dossiers pris au hasard. Ces contrôles ont abouti à des conclusions très étranges. Par exemple, une vérification sur place dans les exploitations siciliennes a montré que le nombre d'animaux présents n'atteignait que 1,5 % du nombre d'animaux pour lesquels une prime avait été accordée!

L'Italie ne conteste pas ces constatations de la Commission; à tout le moins, elle ne les réfute pas [21]. Elle fait seulement valoir que les constatations ne sont que des indices,

19 — Ces primes sont accordées sur la base du règlement (CEE) n° 1837/80 du Conseil, du 27 juin 1980, portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine, JO 1980, L 183, p. 1.

20 — La nature et la méthodologie de ce contrôle sont exposées au point 3.3.6.2.3. du rapport de synthèse.

21 — C'est ce qui ressort tant de l'argumentation de l'Italie dans la procédure écrite et à l'audience que des pièces déposées par la Commission, en particulier la lettre du bureau d'intervention italien AIMA à la Commission, du 22 septembre 1990.

objectivement incertains et auxquels on ne peut pas attacher des conséquences financières importantes, et que les manquements constatés sont dus à des difficultés qui ne peuvent pas lui être imputées.

17. Nous ne sommes pas convaincus par l'argument selon lequel les constatations de la Commission sont trop incertaines pour qu'on puisse y attacher des conséquences financières importantes. Les constatations de la Commission, telles qu'elles sont exposées dans le rapport de synthèse, sont largement suffisantes pour justifier un refus de financement. La Commission a manifestement agi de façon méthodique [22] et elle a pu réunir différents éléments de preuve.

Par son argument selon lequel la Commission se base uniquement sur des indices, et non sur des faits objectivement certains [23], l'Italie semble laisser entendre que la Commission pourrait seulement écarter le financement des primes dont elle démontre, individuellement et spécifiquement, l'irrégularité. Une telle allégation témoigne d'une interprétation incorrecte des règles de base relatives au financement de la politique agricole commune.

Ainsi qu'il a été exposé dans les observations préliminaires, il appartient à l'État membre de veiller à la régularité des aides individuelles. La Commission, qui doit refuser le financement des dépenses faites en violation du droit communautaire, peut se borner à prouver qu'il y a eu violation du droit communautaire, par exemple du fait de l'absence ou de l'insuffisance des contrôles par les autorités nationales [24].

18. L'Italie a aussi fait valoir, fût-ce sans grande conviction, que les insuffisances constatées ne peuvent pas lui être imputées, étant donné qu'elle a fait ce qu'elle a pu dans les limites des possibilités des moyens juridiques actuels, compte tenu de la situation socio-économique objective et des caractéristiques de l'élevage ovin et caprin en Italie. Cet argument n'est pas non plus convaincant. A supposer même que le mécanisme d'apurement des comptes du FEOGA autorise de tels arguments — ce qui est douteux, vu sa nature objective et stricte (voir plus haut le paragraphe 5) —, ils paraissent peu convaincants en l'espèce. Il ressort d'une lettre des autorités italiennes du 22 septembre 1990, que la Commission a versée à l'instance, que les prétendues circonstances de force majeure comprennent la réglementation fiscale et comptable, sur laquelle les autorités italiennes exercent une influence, et qu'il est manifestement possible d'améliorer les mécanismes de contrôle [25].

19. Venons-en maintenant au deuxième moyen, relatif à l'extrapolation prétendu-

22 — Cela vaut en particulier pour la méthode de détermination du poids pour déterminer l'âge des animaux, qui est contestée par l'Italie. Il ressort des pièces jointes par la Commission à son mémoire en défense que sa méthode est prudente et rationnelle et a été suffisamment motivée à l'égard des autorités italiennes.

23 — La Commission a observé et le rapport de synthèse a confirmé qu'elle a effectivement aussi constaté de manière spécifique un certain nombre d'irrégularités concrètes. Toutefois, il ne s'agit pas d'une condition nécessaire pour que la Commission puisse conclure à l'insuffisance du contrôle.

24 — Voir l'arrêt du 21 février 1989 dans l'affaire 214/86, Grèce/Commission, Rec. 1989, p. 367. Dans cette affaire, l'État membre avait soutenu que la Commission ne pouvait pas fonder une correction financière sur une analyse d'échantillons prélevés au moment de la vente de céréales après deux années de stockage, mais qu'elle aurait dû examiner la qualité des céréales au moment de la prise en charge. Au point 17 des motifs, la Cour a affirmé, en réponse à cet argument, qu'il incombait aux Etats membres de s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA. La Commission n'a pas pour tâche de vérifier la régularité de chaque mesure d'intervention.

25 — Au onzième alinéa de la lettre précitée, il est dit ce qui suit: Il est évident que le système des cartes, utilisé dans d'autres secteurs, permettra de contrôler intégralement et efficacement les aides octroyées dans le cadre de la réglementation concernée.

ment injustifiée. La Commission a effectué des contrôles pour sept régions, représentant au total 77 % des dépenses déclarées par l'Italie. Dans chacune de ces régions, les contrôles ont concerné la ou les principales provinces. Les résultats de ces contrôles ont été chaque fois généralisés à toute la région. C'est ainsi que la Commission est arrivée au montant de 53 438 771 788 LIT de dépenses définitivement refusées.

Pour les régions dans lesquelles aucun contrôle n'a été effectué, il y a eu extrapolation à partir du nombre moyen de régions contrôlées. Or, cette extrapolation ne vaut que sous réserve que l'Italie n'apporte pas la preuve contraire. Il s'agit des 14 milliards de LIT que l'Italie n'a pas mis en cause en l'espèce (voir plus haut le paragraphe 15). Tant dans la procédure écrite que dans la procédure orale, l'Italie a créé une confusion sur ce point en avançant des arguments contre l'extrapolation à partir des régions contrôlées vers les régions non contrôlées, alors que cette extrapolation ne fait pas l'objet du présent recours.

L'extrapolation à l'intérieur de chaque région contrôlée, qui est en cause en l'espèce, ne nous paraît pas soulever beaucoup de problèmes. Refuser cette possibilité à la Commission reviendrait à accepter la thèse que nous avons déjà réfutée plus haut (paragraphe 17), selon laquelle la Commission pourrait seulement écarter les dépenses dont elle démontre individuellement et spécifiquement l'irrégularité [26].

26 — Voir aussi, en ce qui concerne l'application de l'extrapolation, nos conclusions du 24 janvier 1990 dans l'affaire C-8/88, Allemagne/Commission, Rec. 1990, p. I-2321, I-2334, paragraphes 29 et 30, et les conclusions de l'avocat général Gulmann du 17 mars 1992 dans l'affaire C-385/89, Grèce/Commission (arrêt du 20 mai 1992, Rec. p. I-3225, I-3239), paragraphes 54 et 55.

Troisième point de litige: 711 001 829 LIT et 1 554 528 324 LIT pour le tabac stocké à l'intervention

20. Ce point de litige a trait à deux corrections financières effectuées par la Commission. La première correction (point 4.9.2.1. du rapport de synthèse) a été effectuée à la suite d'un contrôle du tabac stocké à l'intervention, contrôle au cours duquel la Commission a constaté qu'une partie du tabac ne satisfaisait pas aux exigences minimales de qualité, requises par la réglementation communautaire [27]. La deuxième correction (point 4.9.2.3. du rapport de synthèse) a été effectuée à la suite d'un autre contrôle, portant sur un lot déterminé, contrôle au cours duquel la Commission a constaté qu'une partie du tabac était d'une qualité inférieure, ce qui fait qu'un prix trop élevé avait été payé.

L'Italie conteste ces corrections en invoquant deux moyens. Le premier — et principal — moyen est que les contrôles, sur lesquels les corrections financières sont basées, sont illicites, étant donné que la Commission les a effectués elle-même. En deuxième lieu, l'Italie formule un certain nombre de griefs à l'encontre de la méthode de contrôle, utilisée par la Commission, et à l'encontre des conséquences que la Commission en tire, et elle estime à tout le moins que la Commission n'a pas suffisamment motivé son refus de financement.

27 — L'article 5 du règlement (CEE) n° 1467/70 du Conseil, du 20 juillet 1970, fixant certaines règles générales régissant l'intervention dans le secteur du tabac brut (JO L 164 du 27 juillet 1970, p. 32), dispose ce qui suit: Seuls les tabacs correspondant aux caractéristiques qualitatives minimales, à définir sur la base du classement par variétés et par qualités, sont achetés par les organismes d'intervention. Ces caractéristiques qualitatives minimales sont définies à l'article 6, paragraphe 2, et à l'annexe III du règlement (CEE) n° 1727/70 de la Commission, du 25 août 1970, relatif aux modalités d'intervention dans le secteur du tabac brut, JO 1970, L 191, p. 5.

21. Nous commencerons par le premier moyen. Selon l'Italie, la Cour devrait annuler la décision de la Commission au motif que cette décision est fondée sur la prise et l'analyse d'un échantillon par des agents de la Commission. L'Italie renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour du 9 octobre 1990 dans l'affaire C-366/88 [28].

Cet arrêt concernait un recours en annulation, intenté par la France contre des instructions internes de la Commission relatives à la prise et l'analyse d'échantillons par des agents de la Commission dans le cadre du contrôle du FEOGA. Selon la France, ces instructions étaient contraires à l'article 9 du règlement de base déjà cité [29]. La Cour a suivi cette thèse et annulé les instructions. Le point 22 des motifs, deuxième phrase, de cet arrêt énonce ce qui suit:

« Il résulte du système de contrôle instauré par cet article que, si des prises et des analyses d'échantillons s'avèrent nécessaires, celles-ci doivent être effectuées par l'État membre, soit de sa propre initiative, dans le cadre des responsabilités qui lui sont dévolues par l'article 8, paragraphe 1, soit à la demande de la Commission, conformément à l'article 9, paragraphe 2, troisième alinéa. »

22. La manière dont l'Italie se prévaut aujourd'hui de cet attendu nous oblige à nous interroger sérieusement sur la signification de l'arrêt C-366/88. La Cour n'y a pas renvoyé dans des arrêts ultérieurs. Un État membre l'a invoqué dans une seule autre affaire, comme l'Italie le fait aujourd'hui [30]. Or, la Cour n'a pas répondu à cet argument, parce qu'elle l'a jugé irrecevable [31]. Dans ses conclusions dans cette affaire, l'avocat général Gulmann s'est penché dans une certaine mesure sur l'arrêt C-366/88, qu'il a décrit comme « à notre avis quelque peu surprenant sur ce point ». Dans la présente affaire, nous ne pouvons pas faire abstraction de l'arrêt C-366/88 et il faut, selon nous, conclure qu'une portée limitée doit être attachée à cet arrêt, du moins au point 22 de ses motifs. En effet, interprété au sens large, cet arrêt irait à l'encontre de la jurisprudence de la Cour dans de nombreuses affaires FEOGA, mais aussi, selon nous, à l'encontre des termes du règlement n° 729/70. En outre, si on lui attribuait une large portée, la gestion efficace de la politique agricole commune s'en trouverait gravement compromise. Permettez-nous de nous expliquer sur chacun de ces points.

23. La Cour statue très régulièrement sur des recours formés par des États membres contre l'apurement des comptes du FEOGA par la Commission. Le litige porte généralement sur une correction financière, effectuée par la Commission à la suite d'un contrôle effectué par elle. Ce contrôle comporte souvent une prise ou analyse d'échantillons par des agents de la Commission. La Cour n'a jamais rien trouvé à y redire. Cela vaut non seulement pour la période antérieure à l'arrêt C-366/88, mais aussi pour la période ultérieure. Dans la plupart de ces arrêts, la question de la compétence de la Commission pour prendre et analyser des échantillons ne s'est certes pas posée directement, puisque l'État membre concerné ne contestait pas cette

28 — Arrêt du 9 octobre 1990 dans l'affaire C-366/88, France/Commission, Rec. 1990, p. I-3571.

29 — Voir plus haut les paragraphes 2 et ss., en particulier le paragraphe 6.

30 — Il s'agit de l'affaire C-385/89, Grèce/Commission, arrêt du 20 mai 1992, Rec. 1992, p. I-3225.

31 — Points 20 et 21 des motifs de l'arrêt cité ci-dessus.

compétence [32]. Un certain nombre d'arrêts contiennent cependant des termes qu'il est difficile de concilier avec l'attendu de l'arrêt C-366/88. Cela vaut entre autres pour l'arrêt Grèce/Commission du 21 février 1989 [33], dans lequel il est dit incidemment (aux points 17 et 18 des motifs) que la Commission est en droit de faire usage du pouvoir de contrôle qui lui est conféré par l'article 9 du règlement 729/70 à tout moment, et notamment lorsqu'elle reçoit des informations qui permettent de douter de l'efficacité des contrôles nationaux. Dans cette affaire, la Commission avait demandé à l'organisme d'intervention grec, à la suite de plaintes quant à la qualité du froment dur, de lui faire parvenir des échantillons et elle les a fait analyser elle-même par un laboratoire dans un autre État membre.

Cet arrêt, dans lequel la Cour a dit, apparemment sans que cela pose un problème, que la Commission peut effectuer elle-même des analyses, paraît difficile à concilier avec l'attendu de l'arrêt C-366/88.

La contradiction est encore plus évidente dans le cas de l'arrêt Petruzzi et Longo, qui date pourtant du 10 octobre 1991 et est donc postérieur à l'arrêt C-366/88. Un juge italien avait demandé à titre préjudiciel si les résultats d'une analyse effectuée au moment de la présentation d'huile à l'intervention pouvaient être mis en cause par une analyse ultérieure. Il ressort du paragraphe 7 du rapport d'audience que cette analyse ultérieure avait été effectuée dans cette affaire par des laboratoires pour le compte de la Commission. Au point 15 des motifs de l'arrêt, la Cour cite l'article 8, paragraphe 1, et l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 (voir plus haut les paragraphes 4 et 7) et elle affirme ensuite ce qui suit:

« 16. Il découle de ces dispositions, dont le but est d'octroyer aux autorités concernées les pouvoirs nécessaires afin d'éviter que le FEOGA prenne en charge des dépenses inhérentes à des opérations d'intervention effectuées de manière non conforme au droit communautaire, qu'un contrôle a posteriori du classement initial de l'huile relève de la compétence de la Commission.

17. Il convient d'ajouter à cet égard que l'effectivité même des contrôles a posteriori du classement initial de l'huile implique la faculté, pour la Commission, d'appliquer tout système d'analyse permettant d'élucider en toute certitude si le classement de l'huile, lors de sa présentation à l'intervention, a respecté les critères d'appellation visés dans la réglementation communautaire applicable.

18. Il y a donc lieu de répondre à la juridiction nationale que le droit communautaire habilite la Commission, aux fins de vérifier, selon des conditions rigoureuses de fiabilité, la régularité des opérations d'intervention, à procéder à un contrôle qui ne consiste pas en une simple répétition des analyses effectuées lors de la présentation de l'huile à l'intervention. »

Dans ce passage, la Cour dit donc qu'il résulte du règlement 729/70 que la Commission est *effectivement* compétente pour effectuer elle-même des analyses pour

32 — Ou, dans le cas de l'arrêt précité du 20 mai 1992 dans l'affaire C-385/89, parce que la question pouvait être éludée au niveau de la procédure.

33 — Arrêt du 21 février 1989 dans l'affaire 214/86, Grèce/Commission, Rec. 1989, p. 367.

contrôler des analyses que l'État membre concerné a effectuées précédemment.

24. Il ressort aussi d'une lecture attentive du règlement 729/70 [34] que l'arrêt C-366/88 ne saurait avoir de valeur de précédent pour le présent point de litige. La compétence de contrôle de la Commission en vue de l'apurement des comptes du FEOGA est énoncée à l'article 9 du règlement, dont le paragraphe 1, premier alinéa, se lit comme suit:

« Les États membres mettent à la disposition de la Commission toutes les informations nécessaires au bon fonctionnement du Fonds et prennent toutes mesures susceptibles de faciliter les contrôles que la Commission estimerait utile d'entreprendre dans le cadre de la gestion du financement communautaire, y compris des vérifications sur place. »

Selon nous, il ressort de cette disposition que la Commission peut effectuer elle-même *tous* les contrôles qu'elle estimerait utile d'entreprendre dans le cadre de la gestion du financement communautaire et que les États membres doivent faciliter ces contrôles. Ces contrôles comprennent *aussi* des vérifications sur place, selon la disposition expresse de l'article précité, à savoir, ainsi qu'il ressort du paragraphe 2 du même article, en particulier — mais pas exclusivement — des contrôles de pièces administratives. Selon nous, ces derniers contrôles ne sont expressément cités au premier alinéa du paragraphe 2 que dans le but de préciser que la Commission a *effectivement* accès aux pièces administratives des autorités nationales, ce qui constitue en effet une ingérence importante de la Commission dans l'administration nationale. Le fait que le pouvoir de contrôle de la Commission va cependant au-delà de telles vérifications administratives ressort du deuxième alinéa du paragraphe 2, qui dit que des agents de l'État membre intéressé peuvent « participer » aux vérifications effectuées par la Commission. Ces vérifications peuvent difficilement concerner des données administratives de l'État membre, étant donné que, dans ce cas, l'administration nationale est elle-même « l'objet » du contrôle, auquel ses agents assistent donc par la force des choses. La large portée du pouvoir de contrôle de la Commission ressort aussi encore du dernier alinéa du paragraphe 2, qui parle de « vérifications ou *enquêtes* » auxquelles la Commission peut, avec l'accord des États membres intéressés, associer des administrations de cet État membre.

25. Dans l'affaire dont vous avez à connaître aujourd'hui, la Commission soutient par conséquent que l'arrêt C-366/88 concerne uniquement la relation avec les bénéficiaires de l'aide, et non la relation entre la Commission et les États membres. La Commission attire à juste titre l'attention sur cette distinction. Ainsi que nous l'avons déjà exposé plus haut (paragraphes 3 et ss.), la Commission et les États membres ont des tâches très différentes. En tant qu'il exécute la politique agricole commune, l'État membre est pour ainsi dire seul responsable des relations avec les bénéficiaires de l'aide. Eu égard au principe de collaboration administrative, tel qu'il est énoncé à l'article 5 du traité CEE, rien n'empêcherait évidemment l'État membre de solliciter à cet égard l'assistance de la Commission. Or, le rôle de la Commission est sur ce point tout au plus un rôle secondaire, d'arrière-plan. La situation est tout autre dans la relation entre les États

34 — Voir plus haut la note 2.

membres et la Commission dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA. Ici, la Commission a un rôle central en tant que gardien des intérêts de la Communauté (et, indirectement, des autres États membres) et elle doit vérifier si les dépenses faites par les États membres étaient conformes aux règles du droit communautaire. Pareil contrôle « de second rang », c'est-à-dire un contrôle des États membres, suppose en premier lieu que des vérifications administratives soient effectuées, mais ne peut pas être limité à de telles vérifications. En effet, le contrôle « de second rang » de la Commission doit aussi pouvoir consister dans des analyses que la Commission effectue elle-même pour contrôler les analyses effectuées par les États membres dans leur relation avec les entreprises bénéficiaires.

26. Selon nous, il ressort tant de la jurisprudence de la Cour relative au FEOGA que des termes de l'article 9 du règlement n° 729/70 que l'interprétation, donnée dans l'arrêt C-366/88, concerne uniquement la compétence de la Commission pour « établir des règles générales en matière de prélèvement direct d'échantillons de produits dans les entreprises » (point 14 des motifs de l'arrêt), en d'autres termes pour intervenir dans la relation avec les entreprises bénéficiaires [35], et cela par l'adoption de règles générales [36]. En conclusion, l'arrêt affirme à cet égard que le règlement n° 729/70 ne prévoit aucune compétence

« pour ajouter des dispositions au texte de l'article 9 et que, en tout état de cause, seul le Conseil est habilité, en vertu du paragraphe 3 de cet article, à arrêter des règles générales d'application de cette même disposition » (point 24 des motifs).

On ne peut donc pas, selon nous, déduire du point 22 des motifs, cité plus haut (paragraphe 21), que la Commission ne pourrait pas elle-même prélever des échantillons et les analyser en vue de contrôler les produits stocké à l'intervention et donc, dans la relation entre la Commission et les États membres, en vue de contrôler des constatations faites antérieurement par les États membres à l'égard des entreprises bénéficiaires [37].

Du reste — et tel est la teneur du troisième argument que nous avons avancé pour ne pas interpréter l'arrêt C-366/88 dans un sens large —, refuser à la Commission la possibilité de prélever et d'analyser elle-même des échantillons limiterait considérablement la possibilité pour elle d'exécuter efficacement sa tâche de contrôle. Les faits de la présente affaire offrent une bonne illustration des problèmes sérieux, auxquels la Commission est confrontée dans l'exécution de sa tâche. Dans un récent arrêt du 27 octobre 1992, la Cour a souligné, en ce qui concerne la possibilité pour la Commission d'exclure des entreprises qui ont commis des irrégularités de tout financement futur, que la Commission doit pouvoir lutter:

« contre les nombreuses irrégularités qui sont commises dans le cadre des aides à

35 — Au point 18 des motifs, la Cour a attiré l'attention sur le fait que la réglementation annulée pouvait imposer des charges aux personnes privées concernées.

36 — Au paragraphe 33 de ses conclusions dans l'affaire C-366/88, l'avocat général Tesauro proposait du reste de ne fonder le dispositif de l'arrêt que sur le paragraphe 3 de l'article 9 du règlement 729/70 (Rec. 1990, p. I-3593).

37 — Cela ne signifie pas que les analyses effectuées dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA par la Commission à l'égard des Etats membres ne peuvent avoir aucune incidence sur la relation avec les bénéficiaires. En effet, il ressort du contexte matériel de l'arrêt Petruzzi et Longo que les autorités italiennes ont utilisé le résultat des analyses, effectuées par la Commission, dans leurs relations avec les parties privées concernées.

l'agriculture et qui, en grevant lourdement le budget de la Communauté, sont de nature à compromettre les actions entreprises par les institutions dans ce domaine pour stabiliser les marchés, soutenir le niveau de vie des agriculteurs et assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs » [38].

27. Nous en venons maintenant au deuxième moyen, relatif à la méthode suivie par la Commission dans le cadre de son contrôle et aux motifs de sa décision. A cet égard, nous établirons une distinction entre les deux corrections financières, contestées par l'Italie.

28. La première correction financière, d'un montant de 711 001 829 LIT, a été opérée à la suite d'un contrôle effectué entre le 7 et le 14 février 1988 (voir le point 4.9.2.1. du rapport de synthèse). L'Italie avance trois griefs contre ce contrôle: les échantillons prélevés ne seraient pas représentatifs (60 paquets sur 50 459), la Commission n'aurait pas tenu compte de la perte de qualité du tabac du fait de la longue durée du stockage et les échantillons n'auraient pas été emballés et transportés d'une manière soigneuse. Ces griefs ont été avancés à l'encontre de la Commission au cours de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, mais ils n'auraient pas été suffisamment pris en considération.

29. La Commission a déposé avec sa duplique les pièces justificatives nécessaires; il ressort de celles-ci qu'elle a examiné ces différents griefs dans le cadre d'un échange de lettres avec les autorités italiennes, dans lequel elle a exposé ses points de vue, et que, devant le désaccord persistant, elle a invité les autorités italiennes à un entretien pour le 9 janvier 1991. La Commission observe — et cela ressort aussi clairement du rapport de synthèse [39] — qu'elle a effectivement tenu compte des griefs relatifs au vieillissement naturel du tabac et à l'emballage et au transport des échantillons. L'Italie n'a pas avancé d'arguments plus spécifiques, qui permettraient de continuer à mettre en cause le comportement de la Commission sur ce point. En ce qui concerne le caractère représentatif des échantillons, la Commission a exposé, tant dans le rapport de synthèse que dans sa duplique devant la Cour, la méthode qu'elle avait suivie. L'Italie n'a pas opposé d'autres arguments, si ce n'est qu'elle s'est bornée à indiquer le nombre d'échantillons, à savoir 60 sachets sur 50 459. Selon nous, on ne peut en soi rien déduire de ce chiffre. La valeur d'un résultat statistique dépend de nombreux facteurs et de petits échantillons pris au hasard peuvent, selon les circonstances, être suffisamment représentatifs. Hormis le nombre d'échantillons, l'Italie n'avance aucun argument dont il ressortirait que la méthode suivie par la Commission n'était pas raisonnable ou n'a pas été suffisamment motivée à l'égard de la requérante.

30. La deuxième correction financière, d'un montant de 1 554 528 324 LIT, a eu lieu à la suite d'un contrôle effectué entre le 15 et le 19 janvier 1990 (voir le point 4.9.2.3. du rapport de synthèse). L'Italie avance différents arguments à l'encontre de cette correction: le contrôle aurait été effectué

38 — Arrêt du 27 octobre 1992, affaire C-240/90, Allemagne/Commission, Rec. p. I-5383, point 19 des motifs.

39 — Au point 4.9.2.1.5., on peut lire ce qui suit: (...) il a été accepté que les feuilles présentant de graves défauts d'intégrité et dont la surface est endommagée à plus d'un tiers ne soient pas prises en compte dans le calcul de la correction car ces défauts pourraient s'être produits en effet pendant le prélèvement et le transport des échantillons. La correction financière a été adaptée en conséquence.

par les mêmes experts et selon la même méthode que le contrôle qui a eu lieu entre le 7 et le 14 février 1988 et il présenterait donc les mêmes défauts. Ainsi que la Commission l'a observé et ainsi qu'il ressort aussi du rapport de synthèse, cet argument est inexact en fait. En effet, le contrôle effectué entre le 15 et le 19 janvier 1990 a consisté non dans la prise, puis l'analyse d'échantillons, mais dans un contrôle physique (visuel) du tabac stocké, effectué sur place. L'Italie n'avance à tout le moins aucun autre élément permettant de contester la régularité de la méthode suivie par la Commission.

L'Italie renvoie ensuite à un procès-verbal du 19 janvier 1990, établi à l'issue du contrôle et dans lequel l'agent contrôleur de la Commission déclarait que les résultats de l'examen n'entraîneraient pas de correction financière. Or, dans une lettre du 27 février 1990, qu'elle a déposée à la Cour, la Commission a démenti cette déclaration. Dans cette lettre, elle observe qu'un agent chargé d'effectuer le contrôle n'est manifestement pas compétent pour tirer des conclusions définitives en matière de financement [40]. Sa tâche, et la fonction du procès-verbal établi à l'issue du contrôle, se limitent à des constatations de fait. Cela nous semble évident. Eu égard à cette lettre et au démenti qu'elle contient, l'Italie ne pouvait dès lors raisonnablement pas attribuer une quelconque importance à la déclaration figurant dans le procès-verbal.

Enfin, l'Italie soutient qu'elle a demandé, par lettre du 18 juillet 1990, que d'autres vérifications soient effectuées et que la Commission n'a tenu absolument aucun compte de cette demande. Ce dernier élément, à savoir que la Commission n'a pas réagi à la demande de l'Italie, est inexact en fait, ainsi qu'il ressort de la lettre du 15 octobre 1990, déposée à la Cour par la Commission. En l'absence d'autres arguments ou d'arguments plus précis, le recours de l'Italie doit donc aussi être rejeté sur ce point.

Quatrième point de litige: 60 808 737 217 LIT pour l'huile d'olive présentée à l'intervention [41]

31. En fait, ce point de litige peut de nouveau être décomposé en deux points de litige. Le premier concerne l'exercice 1988. Pour cette année, la Commission a opéré une correction financière d'un montant de 34 172 079 373 LIT à la suite d'un examen qui avait révélé que presque toute l'huile d'olive stockée pendant cette année était d'une qualité inférieure à celle qui avait été déclarée à l'intervention [42]. Le deuxième point de litige concerne une autre enquête, que les deux parties ont dénommée « enquête ASSITOL », relative aux comptes de 1985, 1986 et 1987, et qui a révélé qu'une partie de l'huile d'olive était de qualité inférieure. C'est la raison pour laquelle la Commission a opéré une correction globale de 26 636 657 844 LIT.

40 — L'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 prévoit que la Commission, après consultation du Comité du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, apure les comptes selon la procédure prévue à l'article 13 du même règlement.

41 — Point 5.1. du rapport de synthèse.

42 — En vertu de l'article 2, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 3472/85 de la Commission, du 10 septembre 1985, relatif aux modalités d'achat et de stockage de l'huile d'olive par les organismes d'intervention (JO 1985, L 333, p. 5), les organismes d'intervention vérifient la qualité de l'huile d'olive offerte selon les définitions des qualités inscrites à l'article 35 et à l'annexe du règlement (CEE) n° 136/66 du Conseil, du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 1966, L 172, p. 3025), mis en œuvre par le règlement (CEE) n° 1058/77 de la Commission, du 18 mai 1977, relatif aux caractéristiques des huiles d'olive et de certains produits contenant de l'huile d'olive et modifiant la nomenclature du tarif douanier commun en ce qui concerne l'huile d'olive (JO 1977, L 128, p. 6).

32. En ce qui concerne le premier point, la controverse est en fait limitée. Il ressort de la requête introductive d'instance que l'Italie n'a formulé une demande à cet égard qu'à titre conservatoire. En effet, l'Italie n'a jamais contesté l'enquête de 1988[43]; au contraire, elle en a expressément accepté les conséquences financières[44]. Or, un problème était apparu lorsque l'Italie, s'appuyant sur les résultats de l'enquête, a réclamé le remboursement aux personnes privées qui avaient indûment bénéficié de l'aide. Celles-ci ont contesté la régularité de l'enquête de la Commission devant la juridiction nationale, qui a posé à ce sujet une question à titre préjudiciel à la Cour. Au moment de l'ouverture de la présente procédure, la Cour n'avait pas encore répondu à cette question. Elle l'a fait entre-temps et confirmé que l'analyse de la Commission avait été régulière[45]. De ce fait, le présent recours, tel qu'il est formulé dans la requête introductive d'instance, est devenu sans objet.

L'agent du gouvernement italien a fait valoir à l'audience que l'Italie persisterait encore dans son recours, et cela sur le fondement d'un ingérence prétendument illicite de la Commission dans la manière dont l'organisme d'intervention italien a vendu par la suite l'huile d'olive litigieuse. L'Italie aurait de ce fait subi un préjudice. Or, cette allégation n'est étayée par aucun élément probant et elle doit donc être rejetée pour défaut de motifs[46].

33. Nous en venons maintenant au deuxième point, relatif à la correction effectuée à la suite de l'enquête dite « enquête ASSITOL ». A cet égard, l'Italie invoque deux moyens. Le premier moyen concerne le fait que c'est la Commission elle-même qui aurait effectué l'enquête, alors que, sur la base de l'arrêt C-366/88, elle n'était pas habilitée pour cela. Ce moyen est identique à celui que nous avons examiné plus haut dans le cadre de l'intervention en faveur du tabac (paragraphe 21) et il doit être rejeté pour les mêmes motifs. Le deuxième moyen concerne le comportement de la Commission et les motifs de sa décision de correction financière. Les arguments de l'Italie peuvent s'articuler ici autour de deux points.

34. Selon l'Italie, la Commission aurait opéré les corrections financières en cause sur la base d'informations qui lui ont été fournies par ASSITOL, qui est l'association de l'industrie italienne de l'huile. Pareilles informations, émanant d'une partie privée susceptible d'être intéressée, ne pourraient pas être utilisées par la Commission comme preuve pour démentir et éluder les résultats d'enquêtes effectuées par les autorités italiennes.

La Commission a rétorqué qu'elle avait certes reçu une plainte d'ASSITOL, mais qu'elle a ensuite effectué elle-même, en tout indépendance, une enquête, sur laquelle la correction financière est basée. Dans sa réplique, l'Italie a prétendu ne pas en avoir été informée. L'inexactitude matérielle de cette affirmation ressort des pièces que la Commission a déposées à la Cour en annexe

43 — Cette enquête semble du reste constituer un exemple louable de collaboration entre les autorités nationales et la Commission.

44 — Et cela par la lettre du 2 novembre 1989, que la Commission a déposée à la Cour. Elle a du reste confirmé cette acceptation tant au cours de la procédure écrite qu'à l'audience.

45 — Arrêt du 10 octobre 1991, affaires jointes C-161/90 et C-162/90, Petruzzi et Longo, Rec. 1991, p. I-4845. Il s'agit de l'arrêt que nous avons déjà cité plus haut (paragraphe 23).

46 — En l'absence de preuve que le moyen est fondé sur des données qui n'ont été connues qu'au cours de la procédure écrite, ce moyen est également irrecevable sur la base de l'article 42, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure.

à sa duplique [47]. Ces pièces montrent que la Commission a effectivement réalisé elle-même une enquête à la suite de la plainte d'ASSITOL et qu'elle a informé les autorités italiennes, à chaque phase de cette enquête, de ses intentions, actions et constatations.

35. L'Italie fait ensuite valoir que les résultats de l'enquête de la Commission, à savoir qu'une grande partie de l'huile d'olive était d'une qualité inférieure à celle qui avait été déclarée, sont réfutés par le fait que cette huile d'olive a toujours atteint, à la vente sur les stocks d'intervention, un prix correspondant à la qualité déclarée et qu'au moment de l'exportation, l'administration des douanes n'a pas non plus constaté que l'huile d'olive était d'une qualité inférieure. L'Italie prétend qu'elle en a informé la Commission, mais qu'elle n'a pas reçu de réponse satisfaisante à cet égard. La décision de la Commission ne serait donc pas suffisamment motivée.

Si l'Italie a effectivement communiqué à la Commission les éléments concrets, dont il ressort que l'huile d'olive litigieuse pouvait être vendue comme huile de la qualité déclarée et si cela a été confirmé par des vérifications au moment de l'exportation, ces circonstances constitueraient un argument de poids, auquel la Commission était obligée de répondre. Dans cette hypothèse, la Commission ne pouvait opérer une correction financière que si elle était à même de prouver que les résultats de son enquête correspondaient à la réalité.

47 — Il s'agit des télex de la Commission aux autorités italiennes des 10 juin 1986, 10 octobre 1986 et 5 août 1988.

Or, nous devons constater que le gouvernement italien n'a déposé à la Cour, pour étayer ses allégations, aucun élément de preuve relatif aux prix de vente ou à des vérifications effectuées par les autorités douanières. Elle n'a pas non plus expliqué comment elle a porté ses arguments à la connaissance de la Commission [48], ce qui fait qu'on ne peut pas vérifier si la Commission n'a effectivement pas suffisamment motivé sa décision. Du reste, d'une manière plus générale, il ressort des pièces déposées par la Commission que celle-ci a expliqué à différentes reprises son comportement aux autorités italiennes et mis ces dernières en mesure de présenter leurs observations, soit par écrit, soit dans le cadre d'une réunion [49]. Le moyen doit dès lors être rejeté.

Cinquième point de litige: 38 034 266 760 LIT pour l'aide à la transformation des graines de soja

36. Cet avant-dernier point de litige concerne l'aide que la Communauté octroie à la production de soja [50]. Cette aide a été instituée en vue de développer cette production et de la protéger contre la concurrence des graines de soja importées de pays tiers

48 — Le dossier ne contient qu'une seule indication, dans une pièce déposée non pas par l'Italie, mais par la Commission. Il s'agit d'une lettre du 2 novembre 1989 des autorités italiennes à la Commission, dont le quatorzième alinéa se lit comme suit: Le tableau récapitulatif permet de constater que tous les lots ont été vendus à des prix correspondant à la qualité déclarée d'huile d'olive vierge lampante, ce qui exclut toute dégradation due à une mauvaise conservation ou à la présence d'huile de grignons. Le tableau aurait été joint en annexe à la lettre, mais il ne figure pas dans le dossier déposé à la Cour. Il appartient en tout cas à l'Italie d'étayer ses allégations par des preuves.

49 — Voir le télex du 5 août 1988 de la Commission au ministère italien de l'agriculture, en annexe à la duplique de la Commission devant la Cour.

50 — La réglementation est basée sur le règlement (CEE) n° 1491/85 du Conseil, du 23 mai 1985, prévoyant des mesures spéciales pour les graines de soja, JO 1985, L 151, p. 15.

en franchise de droits d'importation (ce problème est d'une actualité brûlante). Un élément essentiel de la réglementation est que l'aide ne peut être octroyée que pour les graines produites et transformées dans la Communauté. Eu égard à cet élément, l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2194/85 [51] dispose ce qui suit:

« Les États membres de production gèrent un système de contrôle suffisamment efficace pour qu'une aide ne puisse être accordée que pour les produits entrant en considération à cet égard. Le système de contrôle doit comprendre notamment un contrôle par sondage des surfaces cultivées, ainsi que la tenue d'une comptabilité des stocks et, le cas échéant, de la comptabilité financière des demandeurs d'une aide. »

D'autres règles relatives au contrôle ont été arrêtées par un autre règlement de la Commission [52].

37. Au point 5.3. du rapport de synthèse, la Commission a exposé comment elle a décidé, sur la base d'une double enquête, d'opérer une correction financière de 38 034 266 760 LIT pour les aides octroyées par l'Italie en 1988. Dans une première phase, la Commission a effectué une vérification sur place dans près de 400 entreprises, choisies au hasard. Dans une deuxième phase, elle a examiné les procédures de contrôle des différents services publics concernés et le fonctionnement d'une entreprise de transformation. L'enquête de la Commission visait en particulier à déterminer si l'origine communautaire des graines de soja bénéficiaires d'une aide faisait l'objet d'un contrôle suffisant en Italie. Sur ce point, la Commission aboutit entre autres aux constatations suivantes (point 5.3.1. et 5.3.2. du rapport de synthèse):

« (...) les contrôles effectués par les autorités italiennes étaient insuffisants, car le système ne permettait pas de remonter jusqu'aux lots concernés. Les contrôles ne permettaient pas non plus d'établir si les demandes avaient ou non été artificiellement obérées par l'inclusion de graines d'origine non communautaire. (...) La Commission avait en particulier constaté que les contrôles portant sur les centres de récolte se limitaient à une inspection (visa) du registre entrées/sorties. Il n'était procédé à aucune vérification inopinée pour établir l'authenticité (poids ou analyses) des transactions. En fait, l'AIMA, organisme central, ne connaissait pas le nombre exact des centres de récolte.

En ce qui concerne les centres de stockage, la Commission a constaté que non seulement les contrôles existants n'étaient que formels, mais qu'ils n'étaient jamais inopinés. Une déclaration formelle de l'AIMA indiquant que les lots provenaient de tel ou tel centre de récolte s'est révélée fausse, une certaine quantité du soja considéré provenant en réalité d'autres centres. (...)

Les services de la Commission avaient également observé, à la lumière des éléments issus de l'audit, que les douanes italiennes

51 — Règlement (CEE) n° 2194/85 du Conseil, du 25 juillet 1985, arrêtant les règles générales relatives aux mesures spéciales pour les graines de soja, JO 1985, L 204, p. 1.

52 — Règlement (CEE) n° 2329/85 de la Commission, du 12 août 1985, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja, JO 1985, L 218, p. 16.

ne s'intéressaient pas à la destination du soja importé. »

La Commission a finalement décidé d'opérer une correction financière d'un montant correspondant à 5 % des dépenses engagées par l'Italie en 1988. Il ressort du point 5.3.4. du rapport de synthèse que ce pourcentage a été obtenu sur la base des résultats des contrôles dans les entreprises, le taux de surestimation de la surface ensemencée et du rendement variant de 1 à 15 %.

38. L'Italie avance devant la Cour toute une série d'arguments à l'encontre de cette correction financière. En premier lieu, elle soutient que la correction ne s'appuie sur aucune preuve spécifique, mais seulement sur une « impression générale » de la Commission, selon laquelle le système de contrôle italien serait insuffisant. Il ressort d'une manière suffisamment claire des passages du rapport de synthèse qui sont reproduits plus haut que la Commission s'est effectivement appuyée sur des résultats probants des contrôles effectués par elle.

L'Italie semble de nouveau vouloir prétendre en fin de compte que la Commission pourrait seulement refuser le financement des aides pour lesquelles il est prouvé, individuellement et spécifiquement, qu'elles ont été accordées à tort. Nous avons déjà réfuté ce point de vue plus haut (paragraphe 17).

39. L'Italie prétend ensuite qu'elle a réfuté les constatations de la Commission par des arguments convaincants au cours de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA. La Commission aurait de ce fait décidé de n'écarter les dépenses que pour 1988, et cela uniquement à raison de 5 %. Or, selon l'Italie, la Commission aurait dû s'abstenir de toute correction. Nous ne pouvons pas nous rallier à ce raisonnement. Il semble effectivement exact qu'après avoir mis l'Italie en mesure de formuler ses griefs, la Commission a opéré une correction moins élevée que celle qu'elle avait initialement prévue. Or, il n'en résulte pas pour autant que la correction moins importante ne serait pas motivée d'une manière légale ou suffisante. Selon nous, le rapport de synthèse donne une explication cohérente et acceptable de la correction finalement opérée. Pour contester cette correction, l'Italie devrait contester concrètement les motifs sous-jacents, ce qu'elle n'a pas fait.

40. L'Italie fait aussi valoir incidemment que, puisqu'aucune irrégularité n'a été constatée sur le fond, elle ne peut pas réclamer le remboursement du montant de la correction financière aux bénéficiaires de l'aide. La correction ne pourrait dès lors pas lui être imposée. Cet argument est basé sur une confusion entre, d'une part, l'apurement des comptes du FEOGA et, d'autre part, la relation avec les bénéficiaires de l'aide. Le refus du financement communautaire ne dépend pas de la possibilité concrète d'obtenir le remboursement par les bénéficiaires. Du reste, c'est à l'État membre lui-même qu'il incombe de ne pas accorder d'aide irrégulière (voir plus haut le paragraphe 3).

41. Enfin, l'Italie fait valoir que les irrégularités constatées au niveau du contrôle sont la conséquence des lacunes de la réglementation communautaire. C'est ce que la

Commission aurait admis en amendant en 1989 les dispositions relatives au contrôle [53]. La Commission conteste cet argument en renvoyant à juste titre à l'arrêt du 12 juin 1990. Dans cet arrêt, la Cour a affirmé que

« pour ce qui est de l'utilisation correcte des ressources communautaires, 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 correctement observées » [54].

Cette obligation découle de l'article 5 du traité CEE et de l'article 8 du règlement n° 729/70, indépendamment d'éventuelles règles de contrôle spécifiques. Du reste, de telles règles n'étaient certainement pas non plus tout à fait inexistantes avant 1989.

Sixième point de litige: 67 501 305 800 LIT au titre de l'aide à la production de froment dur

42. Ce dernier point de litige concerne l'octroi d'une aide à la production de froment dur [55]. En vertu du point 5.4. du rapport de synthèse, lors de l'apurement des comptes du FEOGA pour 1985, des problèmes avaient surgi quant à la concordance entre les superficies effectivement cultivées et les superficies pour lesquelles une aide était accordée en Italie. Aussi la Commission a-t-elle invité en 1987 les autorités italiennes à effectuer une enquête administrative sur la base de l'article 6 du règlement n° 283/72 [56]. Un échantillon de 3 500 demandes a ainsi été contrôlé. Selon les autorités italiennes, ce contrôle a révélé un taux d'irrégularités de 8 %. Estimant que ce taux ne correspondait pas aux données dont elle disposait, la Commission a effectué elle-même une analyse statistique des constatations faites par les autorités italiennes et elle a conclu à un taux d'irrégularités de (au moins) 12 %. Dans le rapport de synthèse, la Commission cite ensuite les erreurs qu'elle a constatées dans les modalités de contrôle des demandes d'aides: absence d'instructions écrites, coordination insuffisante des contrôles, arpentage insuffisant et absence de sanctions efficaces. La Commission a décidé pour ces raisons que l'Italie avait manqué à ses obligations et elle a opéré une correction financière de 12 % pour les exercices 1987 et 1988.

43. Le gouvernement italien conteste cette correction en invoquant trois moyens. Le premier moyen concerne la nature rétroactive de la correction financière. L'argumentation part du fait que la Commission n'a opéré aucune correction financière pour les exercices antérieurs à 1987. La raison en ressortirait d'une note de la Commission, du 19 novembre 1990, déposée par l'Italie à la Cour: « Étant donné que l'Italie a demandé à la Commission d'organiser une enquête sur la base de l'article 6 du règlement n° 283/72 et que cette enquête a débuté en 1987, les services de la Commission ont jugé

53 — Règlement (CEE) n° 2537/89 de la Commission, du 8 août 1989, relatif aux modalités d'application des mesures spéciales pour les graines de soja, JO 1989, L 245, p. 8.

54 — Arrêt du 12 juin 1990 dans l'affaire C-8/88, Allemagne/Commission, Rec. 1990, p. I-2321, point 20 des motifs.

55 — Cette aide a été instituée par l'article 10 du règlement (CEE) n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, JO 1975, L 281, p. 1.

56 — Règlement cité plus haut à la note 8.

équitable que les montants déclarés par l'Italie pour la mesure soient corrigés à partir de 1987 »[57]. Selon l'Italie, cette note confirme le principe selon lequel aucune correction financière ne peut être effectuée avec effet rétroactif à l'époque antérieure à l'enquête. Selon la même logique, la Commission n'aurait alors pas non plus pu opérer de correction pour 1987 et 1988, étant donné que les formalités administratives pour ces années avaient déjà été accomplies au moment où la Commission a communiqué les résultats de son enquête à l'Italie. Ce raisonnement ne nous paraît pas exact.

44. Ainsi que nous l'avons déjà rappelé dans les observations préliminaires, le financement par le FEOGA des dépenses effectuées par les autorités nationales est régi par la règle objective et stricte selon laquelle seules les dépenses « accordées selon les règles communautaires »[58] sont à la charge du budget communautaire.

Ainsi que l'avocat général Mischo l'a écrit dans des conclusions de 1987,

« il est dans la nature de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA que la Commission ne les examine qu'après que les dépenses qui y figurent ont été effectuées »[59].

Un certain effet rétroactif est donc inhérent au système[60]. La Commission n'a à cet égard aucun pouvoir discrétionnaire:

« Tant que les comptes ne sont pas dûment apurés, la Commission est obligée, en vertu de l'article 2 du règlement n° 729/70, d'écarter la prise en charge par le FEOGA des restitutions qui n'ont pas été accordées selon les règles communautaires »[61].

Lorsque la Commission constate une violation du droit communautaire et que les comptes n'ont pas encore été dûment apurés, elle est *tenue* d'opérer une correction financière[62]. La Commission n'aurait donc pas pu s'abstenir d'imposer les corrections litigieuses pour 1987 et 1988.

45. Le deuxième moyen (ou série de moyens), invoqué par l'Italie, concerne la

57 — Une formule analogue, bien que ne mentionnant pas l'équité, figure aussi au point 5.4.3. du rapport de synthèse.

58 — Articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, examiné plus haut.

59 — Conclusions du 1er octobre 1987 dans l'affaire 347/85, Royaume-Uni/Commission, Rec. 1988, p. 1768, paragraphe 76.

60 — Cela ne soulève en soi aucun problème de confiance légitime ou de sécurité juridique, étant donné que les Etats membres assument la responsabilité fondamentale au niveau de la gestion et qu'ils interviennent pendant toute la procédure d'apurement des comptes du FEOGA; voir nos conclusions des 11 janvier 1989 dans l'affaire 262/87, Pays-Bas/Commission (publication sommaire), Rec. 1989, p. 225, paragraphe 12, et 24 janvier 1990 dans l'affaire C-8/88, Allemagne/Commission, précitée, Rec. 1990, p. I-2334, paragraphes 21 et 22.

61 — Arrêt du 27 janvier 1988 dans l'affaire 349/85, Danemark/Commission, Rec. 1988, p. 169, point 19 des motifs. Voir aussi l'arrêt du 7 février 1979, déjà cité dans la note 5, selon lequel la Commission ne jouit pas d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de déroger aux règles régissant cette répartition des charges. Nous ne pouvons donc pas nous rallier au point de vue parfois énoncé dans la présente affaire par la Commission, selon lequel, en n'effectuant pas de correction financière, elle aurait accordé une faveur pour les exercices antérieurs à 1987. La Commission n'a pas le droit d'accorder des faveurs à la charge du budget des Communautés.

62 — En revanche, la Commission bénéficie d'une marge d'appréciation (en ce sens l'arrêt du 19 février 1991 dans l'affaire C-280/89, Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-347, point 24 des motifs) pour évaluer le montant de la correction financière.

méthode statistique utilisée par la Commission pour conclure au refus de 12 % des dépenses. Tout d'abord, l'Italie reprend ici ses griefs généraux contre l'extrapolation. Ainsi qu'il a déjà été dit plus haut (paragraphe 17), l'Italie parle à cet égard d'une interprétation inexacte des règles de base relatives au financement de la politique agricole [63].

46. Ensuite, l'Italie reproche à la Commission qu'au moment de sa demande d'ouverture d'une enquête administrative, la Commission n'a pas fait savoir que les résultats de l'enquête pourraient avoir des conséquences financières. En effet, a priori, une enquête pourrait être effectuée soit dans un but purement statistique, soit dans un but de contrôle. Si l'Italie avait su qu'en l'espèce, cette enquête était effectuée dans un but de contrôle, elle aurait insisté pour que l'échantillon prélevé soit plus représentatif et, d'une manière plus générale, pour que la fiabilité des résultats statistiques des données de l'enquête soit entourée de meilleures garanties. La Commission aurait manqué à cet égard à son obligation de collaboration loyale avec l'État membre.

La relation entre la Commission et l'État membre est effectivement fondée sur l'obligation de collaboration loyale, imposée par l'article 5 du traité [64]. Cela signifie, en ce qui concerne la Commission, qu'elle informe les États membres de ses intentions et de ses constatations à tous les stades de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA. Lorsqu'elle demande des informations aux États membres, elle devra donc normalement — abstraction faite de circonstances tout à fait particulières, justifiant le maintien du secret — communiquer ses intentions quant à ces informations. Toutefois, cette obligation de communication n'empêche pas la Commission de modifier ultérieurement ses intentions et d'en faire part à l'État membre concerné. On peut par exemple imaginer que la Commission demande une information à un État membre, voire recueille elle-même une information, dans un but statistique général et sans intention de contrôle. Toutefois, si l'examen de ces données révélait l'existence d'une irrégularité, la Commission pourrait utiliser cette information dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA, en tenant compte des règles normales de la charge de la preuve. Qui plus est, la Commission est obligée de refuser le financement chaque fois qu'elle apprend, de quelque manière que ce soit, l'existence d'une irrégularité. Nous ne pouvons donc pas nous rallier à la thèse de l'Italie, selon laquelle la Commission ne pourrait attacher des conséquences financières qu'aux résultats d'enquêtes qui ont été expressément ouvertes dans ce but [65].

47. En ce qui concerne maintenant concrètement le présent litige, les arguments de l'Italie ne trouvent pas non plus d'appui suffisant dans les faits. L'enquête administrative litigieuse a été demandée par la Commission, par une lettre du 12 juin 1987,

63 — Dans sa requête, l'Italie renvoie plus spécifiquement à un document interne de la Commission (VI/325/83) concernant l'utilisation de l'extrapolation. La Commission a fait remarquer à juste titre dans son mémoire en défense que ce document ne vise pas les situations dans lesquelles des défauts ont été constaté dans les mécanismes de contrôle d'un Etat membre.

64 — Voir nos conclusions dans l'affaire C-8/88, citées plus haut dans la note 26, paragraphe 21, et l'arrêt dans cette affaire, point 20 des motifs.

65 — L'apurement des comptes du FEOGA ne peut pas être considéré, par ailleurs, comme une opération de caractère pénal. Il s'agit d'une procédure objective dans un cadre plus général de gestion conjointe. Voir aussi les conclusions de l'avocat général Mischo dans l'affaire 347/85, citées plus haut dans la note 59, paragraphe 77, et l'arrêt, point 57 des motifs.

que l'Italie a déposée à la Cour. Le premier alinéa de cette lettre montre clairement que la Commission suppose d'emblée qu'elle découvrira des irrégularités:

« (...) la Commission dispose d'indications d'une éventuelle fraude au détriment de l'aide versée sur les fonds communautaires pour la production de froment dur ».

Eu égard aussi à la suite de cette lettre, l'Italie pourrait difficilement prétendre qu'elle ne pouvait pas s'attendre à ce que l'enquête soit susceptible de déboucher sur une correction financière.

48. Un autre grief de l'Italie concerne les pourcentages différents d'irrégularités auxquels la Commission et elle-même ont abouti. Sur la base de leur examen de 3 500 demandes, les autorités italiennes ont abouti à un pourcentage d'irrégularités de 8 %. Sur la base des mêmes chiffres, la Commission a abouti, après une analyse statistique, à un pourcentage de (au moins) 12 %. L'Italie prétend que la Commission ne prouve pas à suffisance de droit que c'est son pourcentage qui est exact.

Indépendamment des éléments de fait, que la Commission a fournis pour sa défense, cet argument doit être rejeté parce qu'il est basé sur une répartition inexacte de la charge de la preuve. Lorsque la Commission a constaté une violation du droit communautaire et évalué le montant des conséquences financières qui doivent y être attachées, l'État membre concerné doit, le cas échéant, prouver que la Commission a commis une erreur en ce qui concerne les conséquences financières [66].

Il appartient donc à l'Italie de prouver l'inexactitude des calculs de la Commission.

49. Enfin, le troisième moyen concerne les lacunes des dispositions de droit communautaire relatives au contrôle, comme le montrerait l'adoption ultérieure de nouvelles dispositions en la matière [67]. Les arguments développés sur ce point par l'Italie sont identiques à ceux concernant les règles relatives au contrôle de l'aide à la transformation des semences de soja (voir plus haut le paragraphe 42) et ils doivent être rejetés pour les mêmes raisons.

Conclusion

50. Eu égard à ce qui précède, nous proposons à la Cour de rejeter le recours dans toutes ses branches et tous ses moyens et de condamner la requérante aux dépens.

66 — Voir plus haut le paragraphe 7; voir aussi la note 62.

67 — L'Italie renvoie à cet égard au règlement (CEE) n° 1738/89 de la Commission, du 19 juin 1989, portant modalités d'application du régime de l'aide à la production de froment dur, JO 1989, L 171, p. 31, encore modifié par la suite.