CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN présentées le 4 juillet 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le gouvernement italien demande, en vertu de l'article 173 du traité CEE, l'annulation partielle de la décision 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 accordées aux organisations de producteurs de fruits et légumes (ci-après « organisations ») pour l'année 1984 [1]. Le gouvernement italien reproche à la décision de la Commission de limiter à 700 924 892 LIT la part à charge du FEOGA de l'aide en question, alors que l'Italie avait présenté une demande de remboursement de 2 935 382 400 LIT.

Cadre réglementaire

2. Le litige entre les parties est axé sur l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes [2]. Le titre II de ce règlement, dont fait partie l'article 14, institue un système d'aides aux organisations de producteurs de fruits et légumes. L'article 13 énonce les conditions auxquelles ces organisations doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier de ces aides connues comme « aides au démarrage » [3]. L'article 14 prévoit ensuite la possibilité pour les États membres d'octroyer des aides. En vertu de l'article 36, paragraphe 2, du même règlement, les États membres sont remboursés pour ces aides au démarrage à concurrence de 50 % par le FEOGA, section « orientation ».

Examinons de plus près l'article 14, paragraphe 1, autour duquel tourne le litige:

« 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. Le montant de ces aides ne peut excéder au titre de la première, de la deuxième et de la troisième année respectivement 3, 2 et 1 % de la valeur de la production commercialisée couverte par l'action de l'organisation de producteurs. Pour chaque année, la valeur de cette production est calculée forfaitairement sur la base:

— de la production moyenne commercialisée par les producteurs adhérents au

* Langue originale: le néerlandais.

1 — La décision attaquée porte le numéro C (87) 2027.

2 — JO 1972, L 118, p. 1.

3 — L'arrêt de la Cour du 28 janvier 1986, Italie/Commission (129/84, Rec. 1986, p. 309) ainsi que les conclusions de Sir Gordon Slynn, en particulier les pages 312 à 319, concernent essentiellement cet article 13.

cours des trois années civiles précédant celle de leur adhésion;

— des prix moyens à la production obtenus par ces producteurs au cours de la même période. »

Les termes de l'article 14, paragraphe 1, précité, qui constituent le centre du litige entre les parties sont les suivants: « peuvent octroyer aux organisations de producteurs, durant les trois années suivant la date de leur constitution, des aides... ».

3. Le litige exposé dans les pièces échangées entre les parties porte sur le refus de la Commission de mettre à la charge du FEOGA des aides versées par l'Italie plus de trois ans après la constitution de l'organisation en question ou, pour ce qui est des aides relatives à la troisième année, plus de quatre ans suivant la date de la constitution.

Le fait que la Commission retient également une quatrième année pour certaines aides montre que son attitude ne s'appuie pas exclusivement sur l'article 14, paragraphe 1, précité. En fait, au fil des ans, la Commission a admis un certain assouplissement des règles, pour tenir compte des difficultés rencontrées lors de l'application des dispositions réglementaires.

4. Afin de situer le texte du règlement applicable, nous ne devons pas omettre de renvoyer à l'article 14, paragraphe 1 bis, ajouté en 1978[4] au règlement (CEE) n° 1035/72[5]. Cet article 14, paragraphe 1 bis, prévoit un système d'octroi d'aides dont les montants sont déterminés autrement: non pas comme un *forfait* calculé sur la base de la production commercialisée par les producteurs adhérents avant leur adhésion, mais sur la base de la production commercialisée couverte par l'action de l'organisation limitée aux *frais réels* de constitution et de fonctionnement administratif de l'organisation. Une seconde différence avec le système de l'article 14, paragraphe 1, résulte de l'alinéa 2 du paragraphe 1 bis, où il est prévu que « le *versement* du montant de ces aides est effectué pendant la période de sept années suivant la date de *constitution*« (souligné par nous). Un représentant de la Commission a signalé à l'audience que le système nouveau de l'article 14, paragraphe 1 bis, était utilisé exclusivement en France, tandis que l'ancien système de l'article 14, paragraphe 1, dont il s'agit ici, était utilisé exclusivement en Italie. La France et l'Italie sont donc les seuls États membres dans lesquels il est fait usage de l'un des deux systèmes.

5. Nous ne devons pas non plus omettre de mentionner le règlement (CEE) n° 3284/83 du Conseil, du 14 novembre 1983[6]. Ce règlement modificatif part du principe que le régime prévu par l'article 14, paragraphe 1 bis, qui limite les aides aux frais réels de constitution et de fonctionnement administratif, est le seul qui sera maintenu à titre définitif[7]. Le régime de l'article 14, paragraphe 1, ne pourrait plus subsister que

4 — Règlement (CEE) n° 1154/78 du Conseil, du 30 mai 1978, modifiant le règlement (CEE) n° 1035/72 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO 1978, L 144, p. 5).

5 — Cet article est cité dans le rapport d'audience, dans le résumé de la lettre du ministre italien du 18 juillet 1986.

6 — Modifiant le règlement (CEE) n° 1035/72 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO 1983, L 325, p. 1).

7 — Troisième considérant du préambule.

pour une période limitée. Le nouvel article 14, introduit par le règlement (CEE) n° 3284/83, reprend dès lors, en son paragraphe 1, le régime de l'ancien article 14, paragraphe 1 bis, tandis que le régime de l'article 14, paragraphe 1, initial, est repris au paragraphe 2.

Il existe encore, sur le plan du contenu, quelques modifications importantes pour l'appréciation de l'affaire qui nous occupe. Premièrement, l'article 13, paragraphe 1, sous c), prévoit une condition supplémentaire à l'octroi d'aides à une organisation, à savoir qu'elle doit être reconnue, et l'article 13, paragraphe 2, prescrit aux États membres un système de reconnaissance. En second lieu, les deux régimes fixent le point de départ pour le délai de *versement*, et il s'agit en fait de la date de la *reconnaissance*.

Arguments des parties

6. Le gouvernement italien a articulé sa requête en trois moyens à titre principal et avance encore un moyen à titre subsidiaire. Le premier moyen est tiré de l'insuffisance des motifs de la décision attaquée. Le deuxième moyen du gouvernement italien, qui est de loin le plus important, invoque la violation et l'application erronée de l'article 14, précité, du règlement (CEE) n° 1035/72 lu conjointement avec l'article 36 du même règlement, également mentionné plus haut. Cet argument consiste à affirmer, en substance, que c'est à tort que la Commission estime que l'article 14 prévoit un délai pour le paiement, et pas seulement pour l'octroi des aides. Le troisième moyen invoqué à titre principal par le gouvernement italien est tiré de l'excès de pouvoir; ce moyen ne sera pas traité séparément, étant donné qu'il coïncide en grande partie avec le deuxième moyen et relève pour le surplus du moyen invoqué à titre subsidiaire.

Ce moyen invoqué à titre subsidiaire consiste à affirmer que, même si la décision attaquée était valide en imposant l'observation stricte d'un délai de paiement des aides, ce délai devrait alors néanmoins courir à partir de la reconnaissance des organisations, et non de leur constitution, et cela en vertu de la confiance légitime que la Commission aurait suscitée par une lettre n° 12 060 qu'elle avait adressée à l'Italie le 30 juillet 1980. Pour faire admettre la reconnaissance plutôt que la constitution comme point de départ, le gouvernement italien peut s'appuyer également sur un argument « systématique »: dans d'autres régimes similaires d'aides aux organisations d'agriculteurs [8], et également dans le nouveau régime examiné au point 5 ci-dessus, on part sans exception de la date de reconnaissance comme date de référence [9].

Il est apparu à l'audience que la Commission admettait le bien-fondé du moyen invoqué à titre subsidiaire. Sauf dans la conclusion, nous ne reviendrons donc plus dans notre argumentation sur la demande subsidiaire.

8 — Voir, notamment, le régime (cité dans la procédure écrite par la Commission) du houblon [règlement (CEE) n° 1696/71 du Conseil, du 26 juillet 1971 (JO 1971, L 175, p. 1), article 8], celui du secteur de la pêche [règlement (CEE) n° 100/76 du Conseil, du 19 janvier 1976 (JO 1976, L 20, p. 1, article 6, paragraphe 1, alinéa 2] et le régime d'une série variée de secteurs réglés simultanément dans trois États membres dans le règlement (CEE) n° 1360/78 (JO 1978, L 166, p. 1), article 10.

9 — Il est vrai, que dans ces cas, il est prévu une procédure de reconnaissance en vertu du droit communautaire (voir le point 5 ci-dessus). En outre, l'« argument de système » combiné avec le texte de l'article 14 pourrait conduire à un raisonnement a contrario. Par ailleurs, le système utilisé par la France dans ce secteur partait également, dans sa forme initiale, de la date de constitution. Voir le point 4 ci-dessus.

Le moyen tiré de l'insuffisance de la motivation

7. Dans son premier moyen, le gouvernement italien estime que la décision attaquée est insuffisamment motivée, même si l'avant-dernier considérant de la décision en cause se reporte à la note n° 61.000 de la Commission, du 17 juillet 1987, dans laquelle la Commission a mis un point final aux échanges de correspondance avec le gouvernement italien.

La Commission répond à cet argument en renvoyant à la jurisprudence de la Cour, d'où il ressort qu'une motivation succincte des décisions du FEOGA est jugée suffisante lorsque le gouvernement intéressé a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision attaquée et connaissait la raison pour laquelle la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA le montant litigieux [10].

8. Il nous semble que la jurisprudence citée par la Commission est concluante en l'espèce [11] et qu'en conséquence ce moyen du gouvernement italien ne saurait être accueilli. Dans un arrêt récent du 24 mars 1988, la Cour a encore reconnu que le texte des décisions du FEOGA ne doit pas contenir in extenso tous les motifs et raisonnements sur lesquels elles se fondent [12].

10 — Arrêt du 14 janvier 1981, Allemagne/Commission, points 19 à 21 des motifs (819/79, Rec. 1981, p. 21).

11 — Dans le même sens, voir également l'arrêt du 27 janvier 1981, Italie/Commission, points 20 et 21 des motifs (1251/79, Rec. 1981, p. 205).

12 — Arrêt rendu dans l'affaire 347/85, Royaume-Uni/Commission, points 59 et 60 des motifs (Rec. 1988, p. 1749); voir également le point 78 des conclusions de l'avocat général M. Mischo dans la même affaire.

Le moyen tiré de la violation de l'article 14

9. Le deuxième moyen invoqué par l'Italie, tiré de la violation de l'article 14 du règlement (CEE) n° 1035/72, présente deux facettes. Premièrement, il consiste à dire que l'article 14 n'impose pas le moindre délai pour le paiement, distinct de l'octroi, des aides. La période triennale citée à l'article 14 ne vaudrait que comme référence pour la détermination du montant des aides. Deuxièmement, il exprime l'idée que, même s'il est opportun que le paiement soit effectué le plus rapidement possible, cela ne signifie pas qu'il doit avoir lieu dans un délai bien déterminé de trois ans par exemple, un paiement ultérieur étant lui aussi susceptible de permettre d'atteindre le but de la réglementation communautaire.

En imposant l'observation stricte d'un délai de paiement non prévu par la réglementation communautaire, la Commission aurait interprété et appliqué cette réglementation de manière erronée.

A l'audience, le représentant du gouvernement italien a toutefois confirmé qu'il convenait de tenir compte d'un délai raisonnable pour le paiement des aides. Il s'agit là d'une concession importante pour l'appréciation de l'affaire, comme nous le verrons plus loin.

10. La Commission fait valoir quatre arguments contre le moyen tiré de la violation de l'article 14. Premièrement, le seul moyen qui permettrait de réaliser les objectifs poursuivis par le règlement (CEE) n° 1035/72, à savoir encourager la constitution des organisations de producteurs et faciliter leur fonctionnement, serait d'effec-

tuer le paiement des aides le plus rapidement possible, au début de l'existence de ces organisations.

Deuxièmement, la Commission souligne que, lors de l'application pratique de la réglementation, elle a effectivement tenu compte des difficultés rencontrées par l'Italie pour respecter le délai de trois ans suivant la constitution pour le paiement des aides. Cette attitude souple de la Commission a consisté à accepter que les aides versées pour la troisième année de fonctionnement soient payées pendant la quatrième année et que les aides relatives aux deux premières années ne soient payées qu'au cours de la troisième année. La Commission a adopté cette position plus souple dans sa lettre n° 12 060 du 30 juillet 1980, rédigée après un certain nombre d'années d'expérience du système et des difficultés suscitées, en Italie notamment, par son application.

Le troisième argument invoqué par la Commission est que sa politique, qui consiste à ne rembourser que les aides versées dans les trois ou quatre années suivant la constitution des organisations, s'appuie sur la jurisprudence de la Cour relative aux « délais raisonnables » [13]. Plus précisément, la Commission affirme que le point de vue de l'Italie, qui aboutirait à octroyer des aides provenant de fonds communautaires à certaines organisations sept ou huit années après leur constitution, impliquerait un délai déraisonnable.

13 — La Commission renvoie à l'arrêt de la Cour du 3 mars 1983, Alpha Steel, point 10 des motifs (14/81, Rec. 1982, p. 749) et à l'arrêt de la Cour du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor (205-215/82, Rec. 1983, p. 2633), à propos duquel elle fait peut-être allusion au point 33 des motifs sans grande pertinence dans ce contexte.

Le quatrième argument invoqué par la Commission pour réfuter le moyen tiré de la violation de l'article 14 est le principe de l'égalité de traitement entre États membres [14] et entre opérateurs économiques des différents États membres [15], un argument qui perd beaucoup de sa valeur, puisque le représentant de la Commission a expliqué à l'audience que le régime n'était appliqué sous cette forme qu'en Italie (ci-dessus, point 4).

Le pouvoir de préciser des dispositions dans la relation « inter administrative »

11. La question soulevée par le gouvernement italien porte sur le pouvoir dont dispose la Commission, en tant qu'administrateur du FEOGA [16], de préciser de manière informelle un délai de paiement prévu dans un règlement du Conseil lors de l'application dudit règlement. En d'autres termes, il s'agit, en l'occurrence, d'un pouvoir d'interprétation ou, plus largement, d'un pouvoir de précision attribué à la Commission (comme à quiconque est chargé de la mise en œuvre d'une politique) et qui doit être distingué du pouvoir d'exécution proprement dit, du fait qu'il se borne à suppléer à ou à compléter [17] les dispositions légales applicables. Nous voudrions analyser brièvement ci-après la nature et les limites de ce pouvoir.

14 — Arrêt du 27 mai 1981, Essevi et Salengo (142 et 143/80, Rec. 1981, p. 1413).

15 — Arrêt du 27 février 1985, Italie/Commission, en particulier le point 31 des motifs (56/83, Rec. 1985, p. 713).

16 — Cette fonction d'administration est reconnue à l'article 11 du règlement de base (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO 1970, L 94, p. 13).

17 — J. Schwarze, dans *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988, p. 425, définit le « Durchführungsrecht » de la Commission comme « ergänzende Rechtsetzung ».

12. Tout d'abord, nous tenons à faire observer qu'il s'agit en l'espèce non pas de la relation entre la Commission et les opérateurs économiques — encore que ce que nous exposons ci-après puisse s'appliquer mutatis mutandis à cette relation-là également —, mais, en réalité, de la relation entre la Commission en tant qu'administration communautaire et les administrations nationales chargées de mettre en œuvre le droit communautaire. Cette relation interadministrative n'est réglée sur le plan communautaire que de manière schématique [18]. La Cour a toutefois indiqué que les lacunes les plus importantes devaient être comblées à l'aide de deux principes fondamentaux [19]. Un premier principe fondamental, tiré de l'article 5 du traité, met l'accent sur la nécessité d'une coopération loyale entre les autorités communautaires et nationales dans l'intérêt d'une application correcte du droit communautaire au service des citoyens [20]. Un second principe fondamental, formulé explicitement à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE en matière de politique agricole, présuppose l'égalité entre les opérateurs économiques dans les différents États membres [21]. Dans les relations entre la Commission et un ou plusieurs États membres, il ne peut pas intervenir d'éléments qui conduisent à une telle inégalité de traitement.

13. Dans la relation interadministrative entre la Commission et les administrations nationales, il convient de se fonder sur le principe de légalité. Lorsque la Commission prescrit des règles aux États membres dans le cadre des comptes du FEOGA, elle doit naturellement pouvoir s'appuyer sur une disposition claire qui lui attribue un pouvoir d'exécution normatif. Il s'agit, en l'espèce, de l'article 7 du règlement de base (CEE) n° 729/70 relatif au financement de la politique agricole commune [22], où l'on confère à la Commission le pouvoir de « déterminer les modalités d'application de chacune des actions communes ». L'article 36 du règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil dont il est question en l'espèce y déroge cependant en ce qui concerne les modalités d'application des aides visées à l'article 14, paragraphe 1, litigieux de ce règlement. C'est le Conseil qui est compétent à cet égard et il a exercé cette compétence par le règlement (CEE) n° 449/69, du 11 mars 1969 [23], qui a été arrêté sur la base du règlement précédant le règlement (CEE) n° 1035/72.

L'espèce présente nous paraît cependant porter non pas sur le pouvoir d'exécuter l'article 14, paragraphe 1, mais plutôt, comme nous l'avons signalé plus haut, sur le pouvoir de précision incombant à la Commission, lequel constitue en fait une variante du pouvoir d'interpréter une disposition légale ambiguë, en l'occurrence (comme cela est précisé ci-après sous le point 14) l'incise de l'article 14, paragraphe 1, qui prévoit un délai de trois ans pour l'octroi des aides. En vertu de ce pouvoir de précision dont elle est investie, la Commis-

18 — La doctrine familiarisée avec les systèmes juridiques fédéraux comme celui de la République fédérale accorde beaucoup d'attention à ces relations. Voir, notamment, Boest, R.: *Die Agrarmärkte im Recht der EWG*, 1984; Scherer, J.: « Das Rechnungsabschlußverfahren — Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts? », *Europarecht* 1986, p. 52 à 72; Schwarze, J.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988.

19 — Ces principes fondamentaux sont repris ensemble au point 17 des motifs de l'arrêt du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor (205-215/82, Rec. 1983, p. 2633). Quant à la reconnaissance de la nécessité de résoudre certains problèmes de droit administratif pour la solution desquels le traité ne contient pas de règles précises en s'inspirant de règles communes au droit des États membres, « sous peine de commettre un déni de justice », nous renvoyons à l'arrêt rendu par la Cour le 12 juillet 1957 dans les affaires jointes 7/56 et 3-7/57, Algera e.a./Assemblée commune, Rec. 1957, p. 85, 114 et 115 (en droit, A, III, alinéa 5).

20 — Le fait que l'exigence imposée à un État membre de respecter un « délai raisonnable » peut découler de l'obligation de loyauté exprimée à l'article 5 du traité CEE ressort de l'arrêt rendu par la Cour le 6 juillet 1971, Pays-Bas/Commission (59/70, Rec. 1971, p. 639) dans le cadre de l'article 86 du traité CECA analogue audit article 5.

21 — Voir ci-dessus, note 15.

22 — Déjà cité à la note 16.

23 — JO 1969, L 61, p. 2.

sion peut — naturellement sous le contrôle de la Cour — compléter certaines dispositions de droit communautaire dont la portée générale est incontestable, au moyen de communications interprétatives sous la forme de circulaires, notes générales, etc. Le fait que nous ayons affaire, en l'espèce, à une disposition de ce genre dont la portée générale n'est pas contestée, pas plus, d'ailleurs, que le pouvoir de précision de la Commission, ressort de l'acceptation par le gouvernement italien de la nécessité d'un délai raisonnable, pour le paiement des aides également (voir le point 9 ci-dessus).

Il va de soi qu'un tel pouvoir de précision n'existe qu'à l'intérieur de *limites* étroites. Comme tout pouvoir d'interprétation, dont il constitue, comme nous l'avons dit, une variante [24], il ne doit pas, sur le plan du contenu, excéder la portée de la disposition précisée et ne peut pas entrer en conflit avec d'autres prescriptions impératives. Il peut ou même doit être utilisé, spécialement dans la relation entre les administrations communautaire et nationales, pour faire respecter par les États membres certains principes généraux du droit, tels que ceux visés plus haut (application correcte et loyale du droit communautaire dans l'intérêt du citoyen; égalité de traitement entre opérateurs économiques) [25]. Quant à la forme que doit revêtir l'exercice de ce pouvoir de précision, elle ne peut pas méconnaître les règles de procédure essentielles [26] et ce pouvoir doit être exercé par le biais d'instructions générales qui sont établies après concertation avec les intéressés et leur sont notifiées en temps utile, instructions qui doivent être claires et ne pas avoir été fixées de façon arbitraire.

Appréciation de la légalité du délai de paiement concrètement imposé

14. Sur cette toile de fond générale, nous nous proposons à présent d'apprécier le délai de paiement concrètement imposé par la Commission à l'Italie.

Dans un document de travail du 13 décembre 1977, la Commission a exigé au départ que, pour être éligibles pour un financement communautaire, les aides aux organisations soient non seulement octroyées au cours des trois années qui suivent la constitution de l'organisation, mais qu'elles soient également versées dans ce délai. Compte tenu du but des aides concernées et des termes de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1035/72, il s'agissait là d'un point de vue compréhensible. Il ressort en effet de l'article précité que cette sorte d'aide vise à

24 — Il s'agit en effet d'une variante, ayant notamment un caractère général, du pouvoir d'interprétation appartenant à quiconque applique une disposition légale. Il est dans la nature de la chose, lorsque l'interprétation donnée est maintenue à l'égard de différentes personnes, de l'insérer dans un acte interprétatif à portée générale.

25 — Bien que l'interprétation des règles communautaires par la Commission ne lie pas les instances nationales (voir, à cet égard, l'arrêt de la Cour du 27 mars 1980, Sucrimex, points 16 et 22 des motifs, 133/79, Rec. 1980, p. 1299, et arrêt du 10 juin 1982, Interagra, point 8 des motifs, 217/81, Rec. 1982, p. 2233), mais soit cependant très importante (voir l'arrêt de la Cour du 25 novembre 1980, Belgique/Commission, points 13 et 15 des motifs, 820/79, Rec. 1980, p. 3537), elle est renforcée lorsqu'elle exprime des principes généraux du droit qui ont quant à eux force obligatoire.

26 — *Voir l'article 7, paragraphe 1, déjà cité ci-dessus*, du règlement (CEE) n° 729/70, auquel renvoie l'article 36 du règlement (CEE) n° 1035/72. Il n'est pas contesté que la Commission a suivi la procédure qui y est prescrite (voir le dernier considérant du préambule de la décision attaquée) et, en outre, qu'elle a constamment été en contact avec l'Italie à propos de la fixation du délai litigieux. Incidemment, nous voudrions observer que les deux paragraphes de l'article 7 exigent la consultation du comité du Fonds, mais que cet article applicable à la section « orientation » est formulé en termes moins précis, quant à la nature ou à la forme des « dispositions » qui y sont visées, que les articles 2 à 5 correspondants pour la section « garantie ». Cette circonstance, renforcée par l'absence de jurisprudence de la Cour concernant l'article 7, s'explique, selon nous, par le fait, rencontré également en l'espèce, que, dans la section « orientation », on accorde moins souvent aux opérateurs économiques un droit direct aux aides. Il s'agit alors aussi plus souvent d'une relation purement interadministrative dans laquelle une approche plus souple est justifiée.

encourager le démarrage, c'est-à-dire la constitution et le fonctionnement initial, de telles organisations. Cette finalité ne peut être atteinte que si les aides sont non seulement accordées au début, mais également mises effectivement à la disposition des organisations concernées. A strictement parler, l'expression « octroyer des aides » utilisée dans la première phrase de l'article 14, paragraphe 1, recouvre d'ailleurs deux choses: accorder des aides et payer des aides [27].

Lorsqu'il est apparu que l'application rigoureuse de ce délai suscitait des difficultés pratiques, la Commission, dans la lettre qu'elle a adressée le 30 juillet 1980 aux autorités italiennes, a assoupli le régime communautaire et prolongé en fait d'un an le délai de paiement (voir le point 10 ci-dessus). De cette façon, il a été tenu compte, comme le représentant du gouvernement italien l'a du reste encore plaidé à l'audience, du temps nécessaire pour le traitement administratif des données relatives à certains producteurs, qui auraient encore adhéré aux organisations vers la fin de la période triennale d'octroi des aides [28].

Le fait que la Commission précise de la sorte le délai de paiement et qu'elle apporte ainsi un assouplissement à l'interprétation littérale de la norme constituait-il l'exercice illicite d'un pouvoir réglementaire face à l'État membre concerné? Et, en cas de réponse négative à cette question, le délai de paiement imposé n'était-il pas alors un délai déraisonnable? Telles sont les questions auxquelles nous devons répondre à présent.

15. A propos de la première question, il nous semble que — lorsqu'il est apparu qu'en raison de difficultés pratiques il n'était pas possible d'observer scrupuleusement une stricte interprétation de l'article 14, paragraphe 1 — la Commission pouvait néanmoins adapter le délai de paiement de manière « informelle ». Nous voyons là, en effet, un exemple de ce que nous avons appelé plus haut l'exercice d'un pouvoir de précision, pouvoir pour lequel la Commission pouvait invoquer, en l'espèce, un des principes généraux précités. Pas tellement (bien qu'aussi, cependant [29]) le principe d'égalité, puisqu'il a été établi lors de la procédure orale devant la Cour que le régime en cause n'était appliqué qu'en Italie, mais plutôt le principe de coopération loyale entre les administrations communautaire et nationales en vue de la mise en œuvre correcte du droit communautaire dans l'intérêt du citoyen. En vertu de ce principe, les administrations doivent veiller à ce que le but du régime d'aides communautaire, qui est, en l'espèce, un régime d'aides au démarrage, soit réalisé au mieux et à ce que les bénéficiaires des aides soient le plus rapidement possible en possession des aides qui leur sont octroyées. La fixation d'un délai de paiement court répond à cet objectif. Il est significatif que le gouvernement italien l'admette lui aussi par principe, même s'il conteste la durée du délai.

Il est certes nécessaire, comme nous l'avons souligné dans les considérations générales exposées plus haut, qu'un tel système

27 — Dans un passage de sa note du 30 juillet 1980 repris dans le rapport d'audience, la Commission parlait, dans la version italienne authentique de « la concessione » (l'octroi) et « il pagamento » (le versement ou le paiement), deux actes qui sont couverts par la notion « accordare » (octroyer) utilisée dans la première phrase de l'article 14, paragraphe 1.

28 — Voir plus haut au point 2 pour la méthode de calcul des aides, sur la base, notamment, de la production des membres au cours des trois années civiles précédant celle de leur adhésion.

29 — Le principe d'égalité n'est en effet pas totalement neutralisé par le fait que seul un État membre applique le système examiné. Dans son arrêt du 3 mai 1978, Töpfer, point 20 des motifs (112/77, Rec. 1978, p. 1019), la Cour a en effet présenté l'égalité dans les affaires agricoles comme le fait de « prévenir la naissance de positions privilégiées ».

« informel » de délais soit fixé au préalable de façon générale après avoir été discuté avec les administrations concernées et qu'il leur soit alors communiqué en temps utile. Sur ce plan, aucun reproche ne peut être adressé à la Commission. Déjà dans la note de travail précitée du 13 décembre 1977 qui a été communiquée à tous les États membres, le problème du paiement dans les délais a été évoqué en termes généraux et discuté ensuite avec l'administration italienne [30]. Et dans la lettre fondée sur cette note de travail qui a été adressée au gouvernement italien le 30 juillet 1980, la Commission laissait un laps de temps suffisant pour s'adapter au système de délais qu'elle contenait, système à propos duquel il n'est pas contesté qu'il aurait été applicable également à d'autres États membres s'ils s'étaient trouvés dans la même situation (quod non).

Caractère raisonnable du délai

16. Il reste à répondre à la question de savoir si la durée du délai consenti par la Commission était raisonnable et a été fixée de façon non arbitraire. Il n'appartient pas à la Cour de se substituer à la Commission dans cette appréciation. Nous nous contenterons d'exposer les considérations suivantes.

La première observation concerne la *durée* du délai. L'Italie a-t-elle bénéficié d'un délai suffisant avec la période prévue de trois ans (pour les deux premières années de fonctionnement) ou de quatre ans (pour la troisième année de fonctionnement) suivant la constitution de l'organisation? La réponse à cette question dépend du type d'enquête que l'État membre doit entreprendre pour calculer l'aide accordée à une organisation donnée. A cet effet, l'article 14, paragraphe 1, prévoit que l'on se base sur la production commercialisée par les producteurs adhérents au cours des trois années civiles précédant celle de leur adhésion à l'organisation (voir, pour le texte du paragraphe, le point 2 ci-dessus et, pour les difficultés pratiques qu'il suscite, le point 14). Il nous semble que l'on doit pouvoir disposer de ces chiffres pour chaque producteur adhérent sinon au moment de son adhésion, du moins peu de temps après, et qu'une année supplémentaire (voire deux années supplémentaires s'agissant de l'aide relative à la première année de fonctionnement) constitue un délai raisonnable pour l'examen administratif des dossiers. Le gouvernement italien n'a, en tout état de cause, produit aucun élément susceptible de mettre en doute cette hypothèse.

La seconde observation concerne le *point de départ* du délai. Indépendamment de la question de la confiance légitime qu'elle aurait suscitée et qui fait l'objet du moyen subsidiaire invoqué par le gouvernement italien, la Commission a-t-elle agi arbitrairement — après avoir admis, dans sa lettre du 30 juillet 1980, qu'il était préférable de tenir compte de la date de reconnaissance, notamment pour des raisons d'harmonisation avec d'autres réglementations [31] — en ayant persisté néanmoins à retenir la date de constitution? Nous ne le pensons pas. Aussi longtemps que l'article 14, paragraphe 1, n'était pas modifié, ce qui a eu lieu plus tard (voir le point 5 ci-dessus), la Commission devait s'en tenir à la date de constitution et c'est également cette date qui est déterminante pour l'apurement des comptes du FEOGA. A notre avis, on ne peut pas davantage reprocher à la Commission

30 — Voir, notamment, la référence à une lettre du ministère italien compétent faite dans la lettre citée du 30 juillet 1980.

31 — Voir note 8 ci-dessus.

d'avoir, comme nous l'avons exposé plus haut (point 14), cherché à assouplir le régime légal compte tenu des difficultés rencontrées par l'Italie et y voir à présent un élément d'arbitraire. Une application raisonnable d'un texte de loi ne doit pas, selon nous, être assimilée à de l'arbitraire.

17. Pour terminer, nous voudrions encore examiner l'argumentation du gouvernement italien selon laquelle certains retards dans le versement des aides étaient dus à une enquête générale de la Commission ou à des vérifications décidées par le gouvernement italien afin de voir si les organisations remplissaient les conditions de l'article 14, paragraphe 1.

La jurisprudence de la Cour selon laquelle, en cas de doute quant au bien-fondé d'une dépense, cette dernière ne saurait être financée par le FEOGA montre que l'argument précité doit être envisagé sérieusement [32]. Il est donc évident que les États membres ne souhaitent accorder des aides qu'aux entreprises, en l'espèce aux organisations, qui satisfont aux conditions d'octroi énoncées dans les dispositions communautaires, en l'espèce l'article 13 du règlement (CEE) n° 1035/72 [33]. D'où l'importance de la question posée par la Cour à la Commission, mais surtout au gouvernement italien, et qui visait à faire préciser comment l'enquête informative de la Commission, qui s'est terminée en 1981, aurait pu gêner le gouvernement italien dans le versement des aides.

La réponse du gouvernement italien consiste exclusivement en une liste des organisations pour lesquelles les aides n'auraient pas pu être versées à temps en raison de l'enquête informative en cours de la Commission. Le gouvernement italien a encore ajouté à cela que, à la lumière des indications apparues au cours de ladite enquête, il a semblé nécessaire d'approfondir la connaissance du fonctionnement des organisations, même de celles qui n'avaient pas été soumises à l'enquête de la Commission. Cette réponse ne contient toutefois pas la moindre indication concrète, et n'apporte donc pas la preuve, d'une interférence gênante, sans parler d'un comportement négligent ou injustifiable de la Commission, qui aurait empêché l'Italie de remplir convenablement sa tâche normale de mise en œuvre de la politique agricole.

Notre conception est étayée par le fait que, dans son arrêt rendu le 28 janvier 1986 dans l'affaire 129/84 [34], la Cour a affirmé que la décision du gouvernement italien d'exiger une « reconnaissance » des organisations concernées par les autorités nationales, avec une inscription formelle sur un registre, ne constitue pas une situation créée par le droit communautaire et que cette décision ne saurait dès lors affecter l'application du droit communautaire [35]. Dans la mesure où l'enquête menée par l'Italie a porté sur les conditions de reconnaissance nationales, le retard imputable à cette enquête ne peut donc certainement pas être pris en considération.

32 — Arrêts du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission, points 8 et 9 des motifs (11/76, Rec. 1979, p. 245), et Allemagne/Commission, points 7 et 8 des motifs (18/76, Rec. 1979, p. 348). Voir également l'arrêt du 28 janvier 1986, Italie/Commission, point 19 des motifs (129/84, Rec. 1986, p. 309).

33 — On ne voit pas clairement d'emblée pourquoi le fait de vérifier si les organisations répondent aux *conditions d'octroi* peut constituer un obstacle au paiement des aides dans les délais. Étant donné qu'il porte sur le fonctionnement des *organisations*, ce contrôle peut en effet être effectué à n'importe quel moment et durant toute l'année. A titre d'exemple d'une affaire relative à ces conditions d'octroi, nous voudrions renvoyer à nouveau à l'arrêt de la Cour cité en note 3.

34 — Arrêt du 28 janvier 1983, cité à la note 3 ci-dessus, point 20 des motifs.

35 — Il en va autrement dans la situation en vigueur depuis le 1er juin 1984, dans laquelle la reconnaissance des organisations est prescrite par le droit communautaire [règlement (CEE) n° 3284/83, examiné plus haut au point 5, en particulier l'article 13, paragraphe 2].

Conclusion

18. Nous avons déjà signalé plus haut (au point 6) que la Commission avait admis la demande subsidiaire du gouvernement italien. Après cette admission de principe, il ne restait plus qu'à examiner la question de savoir quelle conséquence concrète sur le plan des chiffres devait y être attachée, en d'autres termes, à concurrence de quel montant la décision attaquée devait être annulée. Dans une lettre du 14 juin 1989, la Commission a fait savoir que l'examen de la documentation présentée par l'Italie a abouti à l'acceptation complète de la somme de 158 524 650 LIT justifiée dans cette documentation.

Étant donné que, sur la base des considérations qui précèdent, nous arrivons à la conclusion que la demande principale du gouvernement italien doit être rejetée, nous proposons à la Cour de n'annuler la décision attaquée C (87) 2027 du 5 novembre 1987 qu'à concurrence du montant de 158 524 650 LIT et de déclarer, aux termes de l'article 69, paragraphe 3, alinéa 1, du règlement de procédure, que chaque partie supportera ses propres dépens.