CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 1er octobre 1987

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent recours porte sur l'annulation partielle des décisions 85/465/CEE et 85/466/CEE de la Commission, du 28 août 1985, relatives à l'apurement des comptes présentés par le Royaume-Uni au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », pour les exercices financiers respectivement de 1980 et 1981 (JO L 267 du 9.10.1985, p. 49 et suiv.).

2. Le Royaume-Uni demande à la Cour de déclarer nulles ces deux décisions dans la mesure où elles refusent d'imputer au FEOGA des montants d'un total de respectivement 2 859 606,92 et 2 276 421,59 UKL, relatifs à des dépenses effectuées au titre des subventions pour le beurre destiné à la consommation directe, du stockage public de lait écrémé en poudre, de l'aide au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation animale et des restitutions à l'exportation.

3. Pour refuser le financement des dépenses précitées, la Commission s'est basée sur les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94 du 28.4.1970, p. 13), en vertu desquels ne peuvent être prises en charge par le FEOGA que les restitutions à l'exportation vers les pays tiers et les interventions destinées à la régularisation des marchés qui ont été respectivement accordées ou entreprises « selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles ». Selon la Commission, en effet, les sommes en question correspondraient à des augmentations des charges du FEOGA qui auraient précisément leur cause dans des pratiques illégales des Milk Marketing Boards (MMB) britanniques consistant:

a) dans la différenciation du prix du lait entier selon les modalités de commercialisation du beurre obtenu à partir de ce lait et selon l'utilisation du lait écrémé restant après la fabrication de beurre ou de crème, et

b) dans la différenciation du prix du lait entier selon que certains produits finis obtenus à partir de ce lait sont vendus à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté.

4. Le Royaume-Uni oppose à la Commission un ensemble de moyens et arguments qui, selon l'ordre dans lequel ils sont présentés dans la requête (voir exposé succint à la page 23), peuvent être regroupés en quatre points dont chacun a un caractère subsidiaire par rapport au précédent:

1) les différenciations des prix pratiqués par les MMB ne seraient pas incompatibles avec le droit communautaire;

2) la Commission n'aurait pas réussi à prouver à suffisance de droit l'existence d'un lien de cause à effet entre ces pratiques et les dépenses non admises au financement communautaire;

3) elle n'aurait pas non plus fourni une évaluation exacte et convaincante des dépenses en question;

4) elle aurait omis de tenir compte des économies réalisées sur d'autres dépenses et du fait qu'aucune augmentation globale des dépenses communautaires ne se serait produite.

5. Finalement, le Royaume-Uni invoque encore deux moyens tirés respectivement de la violation des principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique (5) ainsi que d'une insuffisance de motivation des décisions contestées (6).

1. Quant à l'incompatibilité des pratiques des MMB en matière de prix avec le droit communautaire

6. Les pratiques des MMB mentionnées ci-avant sous a) ont fait l'objet de l'arrêt de la Cour du 2 décembre 1986 (Commission/ Royaume-Uni, 23/84, Rec. p. 3581), tandis que celles mentionnées sous b) font l'objet, entre les mêmes parties, de l'affaire 428/85 (arrêt du 27 avril 1988).

7. Dans son arrêt du 2 décembre 1986, la Cour a déclaré et arrêté que,

« en autorisant les Milk Marketing Boards:

1) à appliquer un système de double prix pour le lait entier utilisé pour la fabrication de beurre selon qu'il est destiné à être vendu comme beurre d'intervention ou beurre en vrac, d'une part, ou comme beurre en plaquettes vendu au détail, d'autre part,

2) à pratiquer des prix différenciés pour le lait entier utilisé pour la fabrication de beurre et de crème de lait selon que le lait écrémé obtenu lors de cette fabrication est utilisé en tant qu'aliment pour les animaux ou transformé en poudre de lait écrémé,

le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 du règlement n° 1422/78 du Conseil, du 20 juin 1978, et de l'article 6 du règlement n° 1565/79 de la Commission, du 25 juillet 1979 ».

8. Dans mes conclusions du 15 avril 1986 dans cette même affaire, j'avais exprimé l'avis que le Royaume-Uni avait également commis un manquement en pratiquant une différenciation du prix du lait entier utilisé pour la fabrication de beurre et de crème de lait selon que le lait écrémé obtenu lors de cette fabrication était destiné à la fabrication de poudre de lait ou de caséines et caséinates. Jugeant ce grief irrecevable, la Cour ne s'était pas prononcée quant au fond à cet égard.

9. Pour les besoins de la présente affaire, je maintiens cette conclusion, d'autant plus que le raisonnement suivi par la Cour en ce qui concerne la différenciation du prix du lait entier pratiquée dans l'hypothèse où le lait écrémé est utilisé en tant qu'aliment pour les animaux est intégralement transposable au cas des caséines et caséinates (point 57 de l'arrêt du 2 décembre 1986, 23/84, précité).

10. Par ailleurs, et surtout, la différenciation du prix du lait entier selon l'utilisation du lait écrémé restant après la fabrication de beurre ou de crème ne constitue pas une différenciation selon la destination du *lait*, seule autorisée au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1422/78 du Conseil [1], mais selon l'utilisation d'un *produit autre que le lait*, en l'occurrence le *lait écrémé* (voir points 30 à 32 de l'arrêt du 2 décembre 1986). Cette différenciation

1 — Règlement n° 1422/78 du Conseil, du 20 juin 1978, relatif à l'octroi de certains droits spéciaux à des organisations de producteurs de lait au Royaume-Uni (JO L 171 du 28. 6. 1978, p. 14).

constitue donc incontestablement une violation du droit communautaire.

11. Ce qui précède vaut également pour la différenciation du prix du lait entier selon la destination géographique de certains produits obtenus à partir de ce lait.

12. En effet, la différenciation du prix du lait entier selon que le beurre ou un autre produit fabriqué à partir de ce lait est vendu sur le marché communautaire ou mondial n'est plus exclusivement fonction de l'utilisation du lait par son acheteur, mais de celle que des commerçants ou exportateurs font de produits obtenus à partir du lait entier.

13. Au cours de l'audience du 9 juillet 1987, la Cour a d'ailleurs été informée que le Royaume-Uni s'est finalement rallié au point de vue défendu par la Commission dans le cadre de l'affaire 428/85 et qu'il accepte désormais qu'une telle différenciation du prix du lait est contraire au droit communautaire.

14. Nous pouvons donc considérer comme acquis que les pratiques en raison desquelles la Commission a refusé partiellement l'apurement des comptes présentés par le Royaume-Uni au titre des exercices 1980 et 1981 constituaient effectivement des infractions au traité.

2. Quant à l'existence d'un lien de cause à effet entre ces infractions et les dépenses non admises au financement communautaire

15. Selon le Royaume-Uni, il appartient à la Commission de prouver que les pratiques contestées ont entraîné comme conséquence directe et inévitable un accroissement des dépenses communautaires, ainsi que de justifier les montants dont le financement est refusé. La partie demanderesse estime donc que la *charge de la preuve* repose entièrement sur la Commission, ce que celle-ci conteste.

16. A mon avis, la réponse à cette question peut être trouvée dans le système même de financement de la politique agricole commune tel qu'il a été institué par le règlement n° 729/70 du Conseil, notamment pour ce qui concerne les dépenses relevant de la section « garantie » du FEOGA.

17. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de ce règlement, c'est la Commission qui met à la disposition des États membres les crédits nécessaires pour le financement des dépenses éligibles au titre des articles 2 et 3 prémentionnés. Conformément à l'article 5, paragraphe 2, sous a), elle le fait par le biais d'avances, dont le détail est réglé par le règlement n° 3184/83 de la Commission, du 31 octobre 1983, relatif au système d'avances pour les dépenses financées au titre de la section « garantie » du FEOGA (JO L 320 du 17.11.1983, p. 1).

18. Il incombe alors aux services et organismes désignés par les États membres de procéder au paiement desdites dépenses.

19. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 729/70, les États membres transmettent périodiquement à la Commission les comptes annuels et autres rapports et relevés relatifs aux paiements ainsi effectués. Le détail des modalités de présentation et de transmission de ces documents est régi par le règlement n° 1723/72 de la Commission, du 26 juillet 1972, relatif à l'apurement des comptes concernant le FEOGA, section « garantie » (JO L 186 du 16.8.1972, p. 1). C'est sur la base de ces données que la Commission prend les décisions d'apurement des comptes prévues à l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70.

20. Or, les États membres ne peuvent naturellement procéder qu'au paiement des seules opérations qui remplissent effectivement les conditions donnant droit au financement par le FEOGA.

21. En effet, en vertu de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, ils doivent s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations à financer. Comme la Cour l'a souligné notamment dans son arrêt du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor/Allemagne (affaires jointes 205 à 215/82, Rec. p. 2633), cet article ne fait rien d'autre que de confirmer expressément une obligation qui incombe déjà aux États membres en vertu du principe de coopération énoncée à l'article 5 du traité (point 42) et qui est d'assurer sur leurs territoires l'exécution des réglementations communautaires, notamment dans le cadre de la politique agricole commune (point 17).

22. Il résulte ensuite des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 que ne sont éligibles au titre du FEOGA que les restitutions à l'exportation accordées et les interventions entreprises « *selon les règles communautaires* dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles ». La Cour en a déduit, notamment dans son arrêt du 7 février 1979 (Pays-Bas/Commission, 11/76, Rec. p. 245), que

« 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 différents secteurs* des produits agricoles, laissant à la 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* » (point 8).

23. Par ailleurs, la Cour a précisé à maintes reprises [2] que

« l'objet d'une décision de la Commission relative à l'apurement des comptes au titre des dépenses financées par le FEOGA est de constater et de reconnaître que les dépenses ont été effectuées par les services nationaux en conformité avec les dispositions communautaires ».

24. C'est donc aux États membres, qui seuls disposent de toutes les données relatives aux opérations entreprises et aux paiements afférents, de justifier la régularité et le bien-fondé des dépenses. Ils sont d'ailleurs tenus de conserver les pièces justificatives des dépenses financées par le FEOGA au moins jusqu'à l'achèvement du processus de contrôle par les instances communautaires (voir troisième considérant et article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1723/72).

25. C'est ce que la Cour a clairement laissé entendre dans son arrêt du 12 juillet 1984 (Luxembourg/Commission, 49/83, Rec. p. 2931), lorsqu'elle a déclaré qu'afin d'obtenir le financement par le FEOGA de certaines dépenses relatives à des aides au stockage privé pour les vins de table, l'État membre en question était tenu de démontrer que les conditions d'octroi de ces aides avaient été effectivement respectées (voir les points 28, 29 et 30). De même, dans ses arrêts du 27 février 1985, Italie/Commission, (55/83 et 56/83, Rec. p. 683 et 703), elle a déclaré que seules les dépenses pour lesquelles l'organisme d'intervention national peut prouver qu'elles ont été exécutées conformément aux dispositions pertinentes du droit communautaire doivent être

2 — Voir, titre d'exemples, arrêts du 7 février 1979, France/Commission, affaires jointes 15 et 16/76, Rec. p. 321, point 9, et du 14 janvier 1981, Allemagne/Commission, 819/79, Rec. p. 21, point 8.

mises à la charge du FEOGA (voir les points 24 et 25).

26. Si l'État membre en question ne réussit pas dans cette tâche, la Commission n'a d'autre moyen que de refuser la prise en charge de ces dépenses par le FEOGA. Dans son arrêt du 7 février 1979 (France/Commission, affaires jointes 15 et 16/76, Rec. p. 321), la Cour a, en effet, expressément statué que

« la procédure d'apurement des comptes... vise, dans l'état actuel du droit communautaire, ... aussi la répartition correcte, entre les États membres et la Communauté, des charges financières résultant de la politique agricole commune, la Commission ne jouissant pas, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de déroger aux règles régissant cette répartition des charges » (point 28).

27. Le Royaume-Uni soutient cependant que le problème se poserait en des termes différents dans les cas où, comme dans la présente affaire, le refus de la Commission n'est pas fondé sur la violation des réglementations régissant directement les dépenses en question, mais sur le non-respect de dispositions plus fondamentales du droit communautaire. Dans de telles affaires, que l'État membre demandeur qualifie de « secondaires », étant donné que les conditions « primaires » de prise en charge par le FEOGA seraient réunies, il appartiendrait à la Commission de prouver l'existence d'un lien de causalité entre la violation de règles en cause et les dépenses dont elle refuse le financement.

28. Or, je suis d'avis que, dans le cas d'espèce, la question de savoir sur qui pèse la charge de la preuve constitue en réalité un faux problème.

29. Le Royaume-Uni a introduit ses demandes d'apurement des comptes en se fondant bien évidemment sur sa propre thèse suivant laquelle les différenciations de prix effectuées étaient conformes à la réglementation communautaire concernant les Milk Marketing Boards et que la régularité des dépenses qui en étaient résultées ne pouvait donner lieu à critique puisqu'il était prouvé par ailleurs qu'elles avaient bien eu lieu et que les aides ou les restitutions en question avaient été accordées dans le respect des dispositions pertinentes.

30. La Commission, de son côté, par l'ouverture de deux procédures d'infraction et la saisine de la Cour, a pris l'initiative de faire constater que la réglementation sur les MMB n'avait, en réalité, pas été respectée. L'exactitude du point de vue de la Commission a été confirmée par la Cour en ce qui concerne la différenciation des prix sur le marché intérieur et admise par le Royaume-Uni en ce qui concerne la différenciation des prix à l'exportation vers les pays tiers.

31. La Commission s'est par ailleurs efforcée de prouver, chiffres à l'appui, que les infractions en question avaient provoqué des distorsions de concurrence et engendré une évolution économique différente de celle à laquelle on aurait assisté si ces infractions n'avaient pas eu lieu et qu'elles avaient dès lors aussi entraîné, pour le FEOGA, des charges différentes de celles qu'il aurait normalement encourues. *La Commission a donc en réalité assumé la charge de la preuve.* La question de savoir si sa démonstration est suffisamment convaincante constitue un second problème qu'il appartiendra à la Cour de trancher, notamment à la lumière des arguments en sens contraire apportés par le Royaume-Uni.

32. Étant donné que, désormais, la justesse de la base du raisonnement de la Commission — à savoir l'irrégularité des pratiques des MMB en matière de prix — ne peut plus être contestée, seuls sont encore recevables les arguments du Royaume-Uni par lesquels il essaie de démontrer que les infractions en question n'ont pas eu d'incidences financières sur le FEOGA ou que ces incidences sont différentes de celles calculées par la Commission.

33. Le problème se ramène donc à la question de savoir laquelle des deux parties a fourni les éléments de preuve les plus convaincants à l'appui de ses thèses.

3. Quant à l'évaluation des dépenses non admises au financement communautaire

34. Pour chiffrer les dépenses qu'elle a refusées de mettre à la charge du FEOGA, la Commission a suivi, pour chacune des différentes catégories de mesures, un raisonnement en plusieurs étapes consistant à déterminer à tour de rôle:

1) le niveau auquel le prix du lait aurait été fixé s'il n'y avait pas eu de différenciation du prix;

2) la mesure dans laquelle l'utilisateur du lait aurait répercuté soit la hausse, soit la baisse du prix du lait en résultant sur les différents opérateurs économiques se situant en aval, et ce jusqu'au consommateur final;

3) les incidences que cette hausse ou cette baisse, compte tenu d'un taux supposé d'élasticité des prix à la demande, aurait eues sur soit la consommation, soit l'utilisation, soit l'exportation des produits de transformation concernés;

4) le montant des dépenses ainsi générées au titre des différentes mesures d'intervention en cause (aides pour le beurre de consommation, coûts de stockage public du lait écrémé en poudre, aides pour le lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux) et au titre des restitutions à l'exportation.

35. Pour le Royaume-Uni, il ne s'agirait là que de séries complexes d'hypothèses relevant de la pure « spéculation rétrospective » et dont aucune ne serait soutenable, de sorte qu'elles ne sauraient constituer un fondement juridique suffisant pour la décision de refus de la Commission. Qu'en faut-il penser?

36. Il est certain, tout d'abord, comme je l'avais déjà souligné dans mes conclusions dans l'affaire 23/84, qu'une estimation exacte de ce qui se serait passé si un autre système de prix avait été appliqué est, par la force des choses, impossible.

37. Les parties elles-mêmes en conviennent, mais uniquement là où cela semble être dans leur intérêt. Dans leurs réponses à la question posée par la Cour pour savoir dans quelle mesure les données statistiques relatives aux années 1984, 1985 et 1986, où les différenciations de prix litigieuses avaient été abandonnées, confirment ou infirment les hypothèses formulées par la Commission, les parties sont obligées de reconnaître que « les indications obtenues ne peuvent pas objectivement être considérées comme des indices révélateurs de ce que la situation aurait été si un système de prix unique avait fonctionné en 1980 et 1981 » (Commission, p. 3) ou qu'« il est hasardeux de vouloir tirer des conclusions définitives sur ce qu'aurait pu être la situation... en 1980 et 1981 si le prix du lait pour ces années avait été fixé au niveau du prix... » préconisé par la Commission (Royaume-Uni, point 3.2).

38. Il y a lieu de constater ensuite que, si la Commission s'efforce de présenter un raisonnement économique certes hypothétique, mais cohérent, le Royaume-Uni se limite à critiquer ce raisonnement et à le présenter comme « invraisemblable, douteux, improbable », sans s'attacher aucunement à démontrer à l'aide de chiffres alternatifs ce qui, selon lui, se serait effectivement passé si les pratiques illégales en matière de prix n'avaient pas existé. Pour ma part, je suis parvenu à la conclusion que le Royaume-Uni n'a pas réussi à démontrer d'une manière convaincante que la Commission, en s'efforçant d'évaluer les conséquences financières probables des pratiques en question, aurait utilisé des critères économiques déraisonnables ou se serait basée sur des suppositions irréalistes.

39. D'un autre côté, il n'est pas certain que la Commission ait raison en ce qui concerne l'ensemble des suppositions et des extrapolations effectuées par elle. Elle semble d'ailleurs être consciente de ce fait, puisqu'elle nous dit elle même que, « étant donné que les calculs effectués sont théoriques, les hypothèses qui ont été faites ne sont pas nécessairement les seules possibles » (duplique, p. 2).

40. Nous sommes dès lors en présence d'une situation pratiquement identique à celle qui caractérisait l'affaire 16/76, France/Commission (affaire jointe à l'affaire 15/76 et ayant fait l'objet, avec cette dernière, d'un arrêt unique en date du 7 février 1979, Rec. p. 321), dans laquelle la Cour s'était également trouvée devant l'impossibilité d'établir avec certitude ce qui se serait produit si certaines mesures nationales n'avaient pas été prises. Étaient en cause, en l'occurrence, des aides nationales que le gouvernement français avait instituées en complément aux aides communautaires destinées à la distillation de vin. Dans cette affaire, le gouvernement français avait estimé que, pour l'ensemble des quantités de vin portées à la distillation, seule la fraction des aides correspondant à l'aide supplémentaire française aurait dû être refusée par la Commission, la partie correspondant aux taux fixés par la réglementation communautaire devant être mise à la charge du FEOGA.

41. Dans son arrêt précité du 7 février 1979, la Cour a constaté que

« il est impossible de vérifier dans quelle mesure l'effet total des mesures communautaire et nationale combinées est dû à l'une ou à l'autre composante » et notamment « d'établir avec certitude quelles quantités de vin auraient été portées à la distillation en France dans l'hypothèse où la mesure nationale n'aurait pas été prise » (points 32 et 33).

Elle en a conclu que,

« dans ces circonstances, la Commission n'a eu d'autre choix que de refuser de mettre à la charge du FEOGA les dépenses effectuées par les autorités françaises » (point 35).

42. Après avoir présenté cette affaire, dans un premier temps, comme une affaire « secondaire » comparable à la présente (requête, points 5.6 et 5.7), le Royaume-Uni soutient, dans sa réplique (points 3.5 et 5.22), qu'étant donné l'existence d'« un lien manifeste entre l'aide nationale directe versée par la République française et l'augmentation des dépenses à la charge du FEOGA, ... la Commission n'avait... pas

besoin... d'entreprendre une évaluation des incidences économiques de l'infraction commise par la France pour déterminer s'il y avait eu augmentation des dépenses en question ».

43. A mon sens, cette affirmation mérite à tout le moins d'être nuancée. En effet, il n'y avait pas de doute que l'aide nationale française avait entraîné des dépenses supplémentaires. Ces dépenses n'avaient cependant pas pu être chiffrées exactement ni même évaluées approximativement. C'est précisément pour cette raison que la Cour a retenu que la Commission avait été en droit de refuser l'imputation au titre du FEOGA de la *totalité* des dépenses occasionnées, y compris celles correspondant aux quantités de vin qui auraient été distillées en l'absence d'une aide nationale supplémentaire et dont le niveau aurait, éventuellement, pu être déterminé au moyen d'une évaluation économique hypothétique.

44. Dans la logique de cet arrêt, il aurait été loisible à la Commission de refuser l'apurement de la totalité des postes des comptes du FEOGA affectés par l'application des prix différenciés du lait, une fois qu'elle avait établi qu'une perturbation du fonctionnement normal des mécanismes financiers de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers en était résultée. La Commission n'est cependant pas allée aussi loin, mais elle a procédé aux évaluations économiques complexes décrites au rapport d'audience, aboutissant ainsi à refuser la prise en charge de 5 millions de UKL au lieu de 300 millions (duplique, point I).

45. Rappelons aussi qu'à d'autres occasions la Cour a admis que le refus de financer certaines opérations pouvait se faire pour ainsi dire d'une manière globale sur la seule base de la constatation que ces opérations étaient entachées d'irrégularité.

46. Il s'agit des affaires [3] dans lesquelles la Cour a entériné le refus de la Commission de financer au titre du FEOGA certaines dépenses au seul motif que de simples formalités de preuve n'avaient pas été observées, sans se soucier de la question de savoir si ce non-respect des dispositions pertinentes du droit communautaire avait effectivement entraîné des dépenses injustifiées quant au fond. La Cour a même expressément exclu que la régularisation a posteriori de telles formalités de preuve [4] ou la substitution d'autres moyens de preuve à ceux prévus [5] puissent être de nature à vicier le refus de la Commission de mettre les dépenses à la charge du FEOGA. Fidèle à la même logique, elle a également refusé d'accorder une quelconque pertinence au fait qu'un système national de contrôle, différent du système prévu par la législation communautaire, aurait éventuellement pu être plus efficace [6] .

47. La conclusion qui se dégage de ces arrêts ne me semble pas pouvoir être infirmée par les arrêts du 27 février 1985 (Italie/Commission, 55/83 et 56/83, Rec. p. 683 et 703), invoqués par la partie requérante.

48. Ces affaires concernaient une mesure fiscale italienne que la Commission considérait comme contraire à l'organisation

3 — Voir, à titre d'exemples, arrêts du 27 février 1985, Italie/Commission, 55/83 et 56/83, Rec. p. 683 et 703, point 21. Je renvoie par ailleurs aux arrêts du 15 mars 1983, Italie/Commission, 61/82 et 62/82, Rec. p. 655 et 687, dans lesquels la Cour n'a pas retenu l'argument du gouvernement italien qu'« en substance, au-delà d'éventuelles lacunes de forme, l'aide a été versée pour un stockage effectif et réel, pour lequel tous les contrôles nécessaires avaient été précédemment effectués» (Rec. 1983, p. 667 et 697).

4 — Voir arrêt du 7 février 1979, France/Commission, affaires jointes 15 et 16/76, Rec. p. 321, point 11.

5 — Voir arrêt du 7 février 1979, Allemagne/Commission, 18/76, Rec. p. 343, points 20 et 22.

6 — Voir arrêt du 14 janvier 1981, Allemagne/Commission, 819/79, Rec. p. 21, point 10.

commune du marché viti-vinicole parce qu'elle aurait été de nature à avoir une incidence sur le processus de formation des prix, à compromettre l'égalité de traitement des opérateurs économiques et à modifier les conditions de concurrence (point 10).

49. La Cour a d'abord rappelé qu'en raison des compétences que les États membres gardent, en l'état actuel du droit communautaire, en matière fiscale, seules celles des mesures nationales qui seraient susceptibles de perturber le fonctionnement des mécanismes prévus par les organisations communes de marché et, notamment, exerceraient une influence sensible sur le niveau des prix du marché seraient constitutives d'une violation du droit communautaire (points 11 et 12).

50. Or, c'est précisément parce qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier ni des débats que la mesure italienne litigieuse avait exercé une influence sur le niveau des prix du marché de l'alcool de vin et qu'elle était de nature à compromettre les buts et le fonctionnement de l'organisation commune du marché viti-vinicole que la Cour a finalement annulé la décision de la Commission refusant d'inscrire à la charge du FEOGA les dépenses engagées par l'organisme d'intervention italien (point 16).

51. Dans la présente affaire, au contraire, les pratiques des MMB ont à la fois été contraires au droit communautaire et elles ont perturbé le fonctionnement normal de l'organisation commune des marchés. Sur la base de la jurisprudence de la Cour, la Commission aurait pu refuser la prise en charge de l'ensemble des dépenses des postes dont elles relèvent. En s'efforçant de chiffrer le mieux possible les dépenses résultant des pratiques des MMB et en se limitant à refuser le financement de ces montants, la Commission a adopté, à mon avis, une décision raisonnable qu'il ne serait pas justifié d'annuler.

4. Quant à l'absence d'une augmentation globale nette des dépenses communautaires

52. Selon le Royaume-Uni, la Commission n'aurait tiré du raisonnement hypothétique qu'elle a appliqué qu'une partie des conclusions qui en découleraient nécessairement: tout en tenant compte, d'un côté, d'un accroissement des dépenses, elle aurait omis de prendre en considération, d'un autre côté, les économies qui se seraient forcément réalisées si ses propres hypothèses étaient correctes.

53. Le rapport d'audience, au point III.4, cite des exemples du genre d'économies auquel le Royaume-Uni se réfère et je dois vous avouer que le cas du lait écrémé m'a assez impressionné.

54. Si le Royaume-Uni avait pratiqué un prix plus bas pour le lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux, nous dit la Commission, l'aide accordée à cet effet aurait été plus efficace et d'importantes quantités supplémentaires de lait écrémé auraient été consommées par les animaux. Au lieu de cela, ce lait a dû être transformé en poudre, pour être ensuite stocké et bénéficier d'autres types d'aides.

55. Le Royaume-Uni rétorque que, si les animaux avaient absorbé plus de lait écrémé liquide, les montants supplémentaires qui auraient dû être affectés à l'aide pour l'alimentation animale auraient dépassé de loin ceux dont la Commission refuse la prise en charge. Les pratiques des MMB ont donc permis au FEOGA de faire des économies.

56. Ce raisonnement est, selon toute probabilité, exact, mais faut-il pour autant en tirer la conséquence que c'est à tort que la Commission a refusé la prise en charge des montants en question par le FEOGA? La réponse à cette question doit être positive si l'objet du refus d'apurement des comptes est seulement de faire supporter aux États membres les *augmentations nettes des charges du FEOGA* résultant de pratiques non conformes au droit communautaire.

57. La réponse doit par contre être négative si l'objet du refus est de *mettre à charge des États membres les conséquences financières de tout comportement fautif.* Or, il me semble que toute une série de raisons plaident en faveur de cette dernière façon de voir.

58. a) La procédure d'apurement des comptes du FEOGA porte sur les dépenses effectuées par les États membres dans la gestion de la politique agricole commune. Seules peuvent être financées par le FEOGA les « dépenses (qui) ont été effectuées par les services nationaux en conformité avec les dispositions communautaires » ou encore les « montants versés en conformité des règles établies dans les différents secteurs des produits agricoles » (voir arrêt dans l'affaire 11/76, Rec. 1979, p. 245, point 22). Par définition, en cas d'« économies », aucune dépense n'a été effectuée et ne peut donc être prise en compte.

59. b) « Les montants que les autorités nationales se sont à tort estimées autorisées à payer dans le cadre de l'organisation commune des marchés » (affaire 11/76) constituent des dépenses injustifiées et imprévues. Les « économies » qu'elles réalisent de la même façon constituent tout autant des non-dépenses injustifiées et imprévues. En effet, il ne faut pas oublier que les opérations qui, ainsi, n'ont pas été effectuées ont été instaurées par le législateur communautaire et que les dépenses qui, en principe, doivent en découler sont des dépenses voulues, répondant à des objectifs de la politique agricole commune.

60. c) Dans l'affaire 45/82, Pays-Bas/Commission, le gouvernement néerlandais avait demandé l'annulation d'une décision de refus d'apurement basée sur le non-respect de certaines conditions de qualité et de composition auxquelles l'octroi d'aides communautaires au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux était subordonné. Dans son arrêt du 15 mars 1983 (45/82, Rec. p. 631), la Cour a expressément rejeté l'argument du gouvernement néerlandais suivant lequel, nonobstant ce défaut de qualité de l'aliment fabriqué, le but de la réglementation communautaire avait été atteint, au motif que « celle-ci a pour objectif non seulement l'écoulement d'un produit et le décongestionnement du marché laitier, mais également l'utilisation du produit à des fins économiques utiles... » (point 17).

61. La Cour n'a donc pas tenu compte des effets « bénéfiques » de ces opérations sur les charges du FEOGA, mais a exclusivement tenu compte du fait que les dépenses correspondant aux aides en cause étaient précisément « programmées » dans un but bien déterminé qui n'avait pas été respecté.

62. De même, en confirmant dans son arrêt précité du 7 février 1979, France/Commission (15 et 16/76, Rec. p. 321), que la Commission avait été en droit de refuser l'intégralité des dépenses effectuées par les autorités françaises, la Cour n'a pas tenu compte de l'effet favorable que les aides à la distillation excessives avaient exercé sur le marché du vin, ni de la réduction des dépenses qui en était résultée pour le FEOGA soit au titre des frais de stockage privé du vin (car le vin, s'il n'avait pas été

distillé, aurait dû être stocké sous couvert de contrats de stockage privé), soit au titre des restitutions à l'exportation qui auraient éventuellement dû être payées (duplique, p. 4).

63. d) Par ailleurs, comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, en raison de la finalité même du règlement n° 729/70, une *interprétation stricte* des conditions de prise en charge des dépenses par le FEOGA s'impose, car

« 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 ».

64. Ce qui vaut pour une interprétation large par rapport à une interprétation stricte vaut a fortiori pour une application incorrecte du droit communautaire.

65. La Cour a ajouté que

« pareille distorsion de concurrence entre les États membres, si elle se produit malgré les moyens disponibles pour assurer l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble de la Communauté, ne saurait être financée par le FEOGA, mais doit, *en tout état de cause*, rester à la charge de l'État membre concerné »[7].

7 — Voir arrêts du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission, 11/76, et Allemagne/Commission, 18/76, Rec. p. 245, point 9, et p. 343, point 8.

66. En effet, comme l'avocat général M. Capotorti le soulignait dans ses conclusions conjointes dans les affaires 11/76, 15 et 16/76 et 18/76, dans une telle situation,

« il ne s'agit pas simplement d'éviter que le budget du FEOGA soit tenu de supporter une dépense plus lourde que celle à laquelle il eût probablement été tenu de faire face à défaut des mesures prises unilatéralement (en l'occurrence) par le gouvernement français; il s'agit surtout d'éviter que la Communauté ratifie une action contraire à l'équilibre du système et aux principes régissant le fonctionnement du marché commun » (Rec. 1979, p. 319, fin du point 19).

67. En l'occurrence, le non-respect par le Royaume-Uni des dispositions pertinentes des règlements n°s 1422/78 du Conseil et 1565/79 de la Commission a effectivement entraîné des perturbations dans le fonctionnement normal de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers.

68. Or, de telles perturbations sont par leur nature susceptibles d'avoir engendré des dépenses qui ne se seraient pas produites, ou en tout cas pas de la même façon, si ces perturbations n'avaient pas eu lieu.

69. e) Finalement, notons encore que, d'après l'article 8 du règlement n° 729/70 relatif au financement de la politique agricole commune, les sommes perdues à la suite d'irrégularités et de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres restent à la charge de ces derniers si elles ne peuvent pas être récupérées. Le Conseil n'a donc nullement prévu que les montants en question pouvaient être compensés par les économies faites parallèlement par le FEOGA, par exemple les frais de stockage économisés à l'occasion d'une exportation de beurre bénéficiant à tort d'une restitution.

70. En résumé, on peut donc conclure qu'un État membre ne doit pas pouvoir s'exonérer des conséquences financières d'une violation du droit communautaire sous prétexte qu'il contribue ainsi à réduire par ailleurs les dépenses communautaires. Si le FEOGA ne se limitait pas à financer les seules dépenses effectuées conformément au droit communautaire, mais également, dans la mesure où elles ne sont pas supérieures à celles-ci, les dépenses résultant d'actions unilatérales nationales, le principe de l'application uniforme du droit communautaire dans tous les États membres et les fondements mêmes de la politique agricole commune seraient mis en cause.

5. Quant au moyen tiré de la violation des principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique

71. Le Royaume-Uni fait encore valoir qu'en refusant de mettre à la charge du FEOGA les dépenses litigieuses, la Commission aurait appliqué en 1985, à des faits s'étant produits en 1980 et 1981, de nouvelles règles d'une portée beaucoup plus large que par le passé, et ce avant qu'elle ne les ait portées à la connaissance des intéressés et dans des circonstances ne permettant pas d'en prévoir l'adoption. De même, la Commission aurait autorisé les MMB par son règlement n° 1565/79, du 25 juillet 1979 [8], tout en étant au courant de la pratique suivie en matière de différenciation du prix du lait, et aurait tardé à formuler des objections à l'encontre de celle-ci.

72. Ce second argument que, pour des raisons de logique, je voudrais examiner en premier lieu avait déjà été invoqué dans l'affaire 23/84. Dans son arrêt du 2 décembre 1986, la Cour l'a rejeté en constatant, d'une part, que « la Commission a exprimé dès le début ses réserves sur la conformité d'un système de différenciation des prix avec le droit communautaire » (point 16) et que, malgré les prises de position parfois équivoques des services de la Commission, « aucune assurance n'a été donnée (aux) autorités (britanniques) qui leur aurait permis d'estimer que l'autorisation qui leur était donnée par le règlement n° 1422/78 aurait la portée étendue que lui accorde actuellement le gouvernement britannique » (point 39).

73. Or, il est de jurisprudence constante que, « lors de l'apurement des comptes présentés par les États membres, la Commission n'est tenue de faire prendre en charge par le FEOGA les dépenses effectuées sur la base d'une interprétation erronée du droit communautaire que si celle-ci peut être imputée à une institution de la Communauté » [9].

74. Quant au premier argument, il y a lieu de faire observer que le Royaume-Uni ne pouvait ignorer que seules les restitutions accordées ou les interventions entreprises selon les règles communautaires, dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles, peuvent faire l'objet d'un financement par le FEOGA.

75. Or, puisque la Commission avait fait connaître au Royaume-Uni dès 1979 ses réserves au sujet de certaines formes de différenciation des prix, cet État membre ne pouvait placer une confiance légitime dans la prise en charge par le FEOGA des dépenses résultant des pratiques en question.

8 — Règlement n° 1565/79 de la Commission, du 25 juillet 1979, fixant les modalités d'application du règlement n° 1422/78 relatifà l'octroi de certains droits spéciaux des organisations de producteurs de lait au Royaume-Uni (JO L 188 du 26.7.1979, p. 29).

9 — Voir arrêts du 25 novembre 1980, Belgique/Commission, 820/79, Rec. p. 3537, point 15, et du 27 janvier 1981, Italie/Commission, 1251/79, Rec. p. 205, point 17. La citation est reprise du paragraphe 2 du sommaire de ces deux arrêts.

76. Par ailleurs, 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.

77. Finalement, la non-imputation de certaines dépenses au titre du FEOGA n'a rien d'une sanction pénale, mais n'est que la conséquence légalement prévue pour le cas où ces dépenses n'ont pas été effectuées « selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles ».

6. Quant à la motivation des décisions attaquées

78. Le fait même que le Royaume-Uni a introduit le présent recours et surtout l'ampleur et le caractère circonstancié des arguments qu'il a développés à l'encontre des décisions attaquées prouvent qu'il a été parfaitement informé quant à leurs motivations.

79. Aussi ne me semble-t-il aucunement nécessaire de s'écarter en l'occurrence de la jurisprudence de la Cour concernant la motivation des décisions en matière d'apurement des comptes du FEOGA, qui veut qu'une décision de ce type « n'exige pas une motivation détaillée dès lors que le gouvernement intéressé a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision et connaissait donc la raison pour laquelle la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA le montant litigieux » [10].

80. Tel a été le cas en l'occurrence, car un certain nombre de discussions bilatérales ont eu lieu entre le Royaume-Uni et la Commission, et une correspondance assez abondante a été échangée. Suite à ces échanges de vues, la Commission a même été amenée à réviser certains chiffres. Les méthodes de calcul suivies par la Commission sont exposées très en détail dans un « rapport de synthèse » et un « document de travail » dont le Royaume-Uni a eu connaissance. Dans ces conditions, la motivation des deux décisions attaquées doit être considérée comme suffisante.

Conclusion

81. Étant ainsi parvenu à la conclusion qu'aucun des moyens invoqués par le Royaume-Uni n'était fondé, même si un doute subsiste et subsistera toujours au sujet de ce qui ce serait passé exactement si le système de différenciation des prix n'avait pas été appliqué comme il l'a été, je ne puis que proposer à la Cour de rejeter la requête et de condamner le Royaume-Uni aux dépens.

10 — Voir arrêts du 14 janvier 1981, Allemagne/Commission, 819/79, Rec. p. 21, points 20 et 21, et du 27 janvier 1981, Italie/Commission, 1251/79, Rec. p. 205, points 20 et 21. La citation est reprise du paragraphe 4 du sommaire de l'arrêt du 14 janvier 1981.