CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 20 novembre 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, la République fédérale d'Allemagne (ci-après « Allemagne ») demande l'annulation partielle de la décision 88/630/CEE de la Commission (JO L 353, p. 30) relative à l'apurement des comptes présentés par l'Allemagne au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (ci-après « FEOGA ») pour 1986, dans la mesure où la Commission n'a pas mis à la charge du FEOGA certaines dépenses effectuées par l'Allemagne. Le recours porte sur quatre points distincts:

— le contrôle de la dénaturation du lait écrémé en poudre (refus de prise en charge de 61 377 605,77 DM);

— le contrôle de la qualité du beurre pendant la période probatoire de stockage (refus de 1 947 053 DM);

— les délais de prise en charge du beurre d'intervention (refus de 1 789 856,23 DM);

— le paiement à l'avance des restitutions à l'exportation (refus de 190 429,76 DM).

Le contrôle de la dénaturation du lait écrémé en poudre

2. Le premier point visé par le recours constitue l'illustration de l'une des conséquences les plus absurdes de l'existence des excédents laitiers communautaires: la dénaturation de lait écrémé en poudre à l'aide de substances telles que le sulfate ferreux et le sulfate de cuivre. Dans le but de réduire les stocks d'intervention de lait écrémé en poudre, le règlement (CEE) n° 368/77 de la Commission (JO L 52, p. 19) a établi un programme de vente par adjudication de lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des porcs et des volailles. Pour garantir que le lait écrémé en poudre ne puisse pas être détourné vers le marché, plus lucratif, de l'alimentation des veaux, il a été exigé des soumissionnaires éventuels qu'ils s'engagent à dénaturer ou à faire dénaturer le lait écrémé en poudre soit selon l'une des formules figurant au paragraphe 1 de l'annexe du règlement, en respectant les prescriptions visées au paragraphe 3 de ladite annexe, soit par une incorporation directe dans un aliment pour animaux (article 6, paragraphe 1). Le paragraphe 1 de l'annexe du règlement n° 368/77, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2923/82 de la Commission (JO L 304, p. 64), établit les différentes formules de dénaturation. Le paragraphe 3, relatif aux prescriptions de caractère général concer-

* Langue originale: l'anglais.

nant la dénaturation et l'incorporation, prévoit, à sa lettre D, que:

« Les produits ajoutés au lait écrémé en poudre, selon les formules visées au paragraphe 1, doivent être répartis de façon uniforme, de sorte que deux échantillons de 50 g chacun, prélevés au hasard dans un lot de 25 kg, doivent donner, au dosage chimique, le même résultat dans les limites d'erreur tolérées par la méthode d'analyse utilisée... »

3. En vertu de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 368/77, l'autorité compétente de l'État membre concerné vérifie que la dénaturation ou l'incorporation directe ont été correctement effectuées, et il procède, à cette fin, à un contrôle de la comptabilité et à des contrôles sur place.

4. Le litige porte sur la nature des vérifications nécessaires pour établir que la répartition de la substance de dénaturation dans le lait écrémé en poudre est homogène. Avant le 21 septembre 1987, l'Allemagne, pour vérifier l'homogénéité du produit dénaturé, se fondait sur des contrôles effectués pendant l'opération de dénaturation ainsi que sur des tests organoleptiques ultérieurs, mais ne procédait pas à une analyse chimique. Or, la Commission soutient qu'une analyse chimique est nécessaire en vertu du paragraphe 3, lettre D, de l'annexe du règlement n° 368/77.

5. Les premiers arguments avancés par l'Allemagne contre le refus de prise en charge en question sont que le règlement n° 368/77 ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant la nécessité d'une analyse chimique et qu'en tout état de cause l'obligation, prévue à l'article 6, paragraphe 1, de respecter les exigences énumérées au paragraphe 3 de l'annexe s'applique au soumissionnaire, et non pas à l'État membre.

6. Toutefois, ces arguments ont déjà été rejetés dans les affaires jointes 258/87, 337/87 et 338/87, Italie/Commission (arrêt du 19 octobre 1989, Rec. p. 3359), dans lesquelles la Cour a jugé, au point 18 des motifs de son arrêt, que les prescriptions techniques mentionnées au paragraphe 3, lettre D, de l'annexe font partie intégrante du système de contrôle de la dénaturation établi par le règlement n° 368/77 et que ces prescriptions impliquent elles-même le caractère systématique de l'analyse chimique.

7. A la lumière de cet arrêt, l'Allemagne a été invitée par la Cour, dans une question écrite, à indiquer si elle souhaitait maintenir ce point de son recours. Elle a répondu par l'affirmative, en mentionnant certains autres arguments qui n'avaient pas été soulevés ou examinés dans les affaires susmentionnées.

Premièrement, compte tenu de la formule de dénaturation particulière utilisée en Allemagne (formule IK), une analyse chimique serait un moyen inadéquat de vérifier l'homogénéité du produit dénaturé. En effet, l'analyse chimique n'indiquerait qu'indirectement si le colza broyé — l'agent de dénaturation décisif utilisé en application de cette formule — présente une répartition homogène. Au contraire, l'application combinée de contrôles pendant la fabrication du mélange et de tests organoleptiques serait une méthode adéquate.

Deuxièmement, il existerait des doutes quant à la compatibilité d'une analyse chimique avec la directive 70/524/CEE du Conseil, concernant les additifs dans l'alimentation des animaux (JO L 270, p. 1), dans la mesure où cette analyse serait destinée à vérifier la répartition de certains agents de dénaturation (à savoir le sulfate ferreux et le sulfate de cuivre), dont cette directive aurait interdit en tout état de cause l'incorporation dans l'alimentation des animaux.

Troisièmement, il ne serait pas tenu compte du fait qu'après le 21 septembre 1987 l'Allemagne a soumis à une analyse chimique des échantillons de lait écrémé en poudre qui avaient été conservés après dénaturation en 1986. Les dispositions en vigueur ne précisant pas le moment ni la périodicité des analyses chimiques, et ces vérifications ayant montré que les agents de dénaturation présentaient une répartition homogène, il serait contraire au principe de proportionnalité de faire supporter à l'Allemagne l'intégralité de la charge du montant refusé.

8. Selon nous, ces arguments supplémentaires doivent être également rejetés. En ce qui concerne le premier argument, la Cour a jugé dans une jurisprudence constante, notamment dans l'affaire 819/79, Allemagne/Commission, point 10 (Rec. 1981, p. 21), que, lorsque les dispositions communautaires prévoient un système spécifique de contrôle par les autorités nationales, la nécessité d'une application uniforme du droit communautaire exige que les États membres se conforment à ce système, de telle sorte qu'il n'est pas nécessaire d'apprécier si un autre système serait plus efficace que celui qui a été prévu. En tout état de cause, à supposer qu'il soit exact (ce que conteste la Commission) que, compte tenu de la formule de dénaturation particulière utilisée en Allemagne, une analyse chimique n'est pas totalement efficace pour vérifier si la répartition de l'agent de dénaturation est homogène, une telle analyse doit néanmoins constituer un contrôle supplémentaire utile de la dénaturation correcte du lait écrémé en poudre.

9. En ce qui concerne le deuxième argument, et comme le fait remarquer la Commission, alors que la directive 70/524 exclut l'utilisation, dans les aliments pour animaux, de sulfate ferreux ou de sulfate de cuivre sous forme monohydratée, elle n'interdit pas l'utilisation de sulfate ferreux sous forme heptahydratée ou de sulfate de cuivre sous forme pentahydratée, qui sont les substances effectivement visées par certaines des formules de dénaturation (y compris la formule IK) énumérées au paragraphe 1 de l'annexe 1 du règlement n° 368/77.

10. Quant au dernier argument de l'Allemagne, il est exact que les dispositions communautaires ne précisent pas le moment ni la périodicité du recours à l'analyse chimique. Nous estimons toutefois que cet argument ne saurait être considéré comme fondé puisqu'il est clair, en tout état de cause, que l'examen par les autorités allemandes, plus de neuf mois après la dénaturation, d'échantillons de lait écrémé en poudre conservés après leur production en 1986 n'est pas équivalent à l'utilisation systématique de l'analyse chimique qui, comme la Cour l'a indiqué dans son arrêt dans les affaires jointes 258/87, 337/87 et 338/87, « Italie », précité, fait partie intégrante du système de contrôle de la dénaturation.

11. Selon nous, le principe de proportionnalité ne saurait être valablement invoqué dans le contexte de cette affaire. La Cour a jugé dans une jurisprudence constante, notamment dans l'affaire 238/86, Pays-Bas/Commission, points 25 et 26 (Rec. 1988, p. 1191), que les articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 729/70, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), ne permettent à la Commission de prendre en charge pour le FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles communautaires applicables, laissant à la charge des États membres tout autre montant versé. Dans les cas où ces règles n'autorisent le paiement d'une aide qu'à la condition que certaines formalités de preuve ou de contrôle soient observées, une aide versée en méconnaissance de cette condition n'est pas conforme au droit communautaire et la dépense y afférente ne saurait donc être mise à la charge du FEOGA, même s'il est établi qu'aucune irrégularité matérielle n'a été commise. En outre, il ressort clairement des troisième et quatrième considérants du règlement n° 368/77 que le strict respect de l'exigence selon laquelle le lait écrémé en poudre ne doit pas être détourné de l'utilisation finale à laquelle il est destiné constitue l'un des objectifs principaux du règlement.

12. Nous proposons donc de rejeter le recours sur le premier point.

Le contrôle de la qualité du beurre au cours de la période probatoire de stockage

13. Les modalités d'application des interventions sur le marché du beurre et de la crème ont été fixées par le règlement (CEE) n° 685/69 de la Commission (JO L 90, p. 12), tel que modifié notamment par le règlement (CEE) n° 1829/80 de la Commission (JO L 178, p. 22) et par le règlement (CEE) n° 1836/86 de la Commission (JO L 158, p. 57). En vertu des articles 2 et 3 du règlement n° 685/69, les organismes d'intervention n'achètent le beurre que s'il satisfait à certaines exigences, dont celles relatives à la fabrication d'un beurre de bonne conservation. A cette fin, l'article 6, paragraphe 1 (tel que modifié par le règlement n° 1836/86), dispose que, préalablement à l'achat définitif, le beurre doit d'abord être soumis à une période probatoire de stockage de deux mois à compter de la date d'entrée du beurre dans l'entrepôt frigorifique. Aux termes de l'article 6, paragraphe 2 (tel que modifié par le règlement n° 1829/80), le vendeur s'engage, par son offre, « dans le cas où, au cours de la période probatoire de stockage, la diminution de la qualité du beurre se révèle supérieure à celle qui résulte normalement de la conservation d'un beurre répondant aux exigences visées à l'article 2 », à reprendre le beurre en cause, à rembourser le prix d'achat déjà versé et à payer les frais de stockage à partir du jour de la prise en charge jusqu'à la date de sortie.

14. Le litige porte ici, comme dans l'affaire C-22/89, Pays-Bas/Commission (arrêt du 13 décembre 1990, Rec. p. I-4799) sur le moment des contrôles visant à déterminer si une détérioration anormale a eu lieu. La pratique des autorités allemandes est d'analyser le beurre, en règle générale, entre le cinquantième et le soixantième jour après son entrée dans l'entrepôt. Selon la Commission, les contrôles de conservation ne devraient pas être effectués avant le soixantième jour après l'entrée.

15. Pour contester le refus de prise en charge en question, l'Allemagne fait valoir que le règlement n° 685/69 ne fixe aucune règle précise quant au moment des vérifica-

tions de la qualité du beurre et que les méthodes d'analyse utilisées par l'organisme d'intervention compétent permettent effectivement de déterminer avec certitude, après seulement deux semaines de stockage, si une détérioration anormale de la qualité du beurre va se produire au cours de la période probatoire de stockage. L'Allemagne fait également remarquer que l'application stricte de la position de la Commission aboutirait à des difficultés pratiques considérables: du point de vue administratif, il serait très difficile d'organiser toutes les vérifications exactement pour le soixantième jour de stockage, et les résultats des vérifications effectuées après cette date pourraient être contestés par les opérateurs concernés. Enfin, l'Allemagne soutient que la Commission a omis de motiver son refus d'un montant correspondant à 0,25 % de la dépense visée.

16. Il y a lieu, selon nous, de rejeter ces arguments. Comme nous l'avons déjà relevé dans nos conclusions dans l'affaire C-22/89, présentées le 7 novembre 1990 (Rec. 1990, p. I-4805), le libellé de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 685/69, qui mentionne une période probatoire de stockage de deux mois, indique lui-même que la vérification de la diminution de la qualité ne peut pas avoir lieu avant le soixantième jour. Cette interprétation stricte se fonde sur la finalité de la période probatoire et des vérifications de qualité, qui est de fournir une garantie du maintien de la qualité avant que le beurre soit définitivement placé en stock d'intervention.

17. Le fait que des vérifications effectuées plus tôt pourraient fournir une garantie équivalente ne saurait, selon nous, être pris en considération. Comme nous l'avons déjà rappelé au sujet du premier point du recours, la Cour a jugé dans une jurisprudence constante, notamment dans l'affaire 819/79, Allemagne/Commission, précitée, que, lorsque les dispositions communautaires prévoient un système spécifique de contrôle, la nécessité d'une application uniforme des règles communautaires exige que les États membres se conforment à ce système, de telle sorte qu'il n'est pas nécessaire d'apprécier si un autre système serait plus efficace. La même conclusion doit aussi s'appliquer lorsqu'il est simplement soutenu qu'un autre système est aussi efficace que celui qui a été prévu.

18. Les difficultés pratiques résultant de cette conception stricte peuvent être résolues, selon nous, en effectuant les vérifications aussi vite que possible après la fin de la période probatoire. Si les vérifications sont faites, au plus tard, dans un délai de quelques jours après l'expiration de la période probatoire, il paraît peu probable qu'un opérateur puisse être en mesure de soutenir de manière convaincante qu'une détérioration anormale découverte lors des vérifications n'a pas eu lieu pendant cette période.

19. En ce qui concerne le dernier argument, la Cour a admis dans une jurisprudence constante que, pour satisfaire à l'obligation de motiver les décisions refusant des dépenses, il est possible de renvoyer aux motifs de refus exposés dans le rapport de synthèse de la Commission relatif à l'apurement des comptes du FEOGA pour les années en question, qui est communiqué aux États membres (voir, par exemple, l'affaire 238/86, Pays-Bas/Commission, précitée, points 15 et 16 de l'arrêt). Il ressort du rapport de synthèse pour 1986 (doc. VI/160/88 — FR, p. 54 et 55) que cinq États membres, dont l'Allemagne, se sont vu

opposer un refus de 0,25 % de la dépense visée pour les quantités de beurre examinées avant le soixantième jour et que la Commission est parvenue à ce pourcentage sur la base de deux considérations. D'abord, les contrôles de qualité effectués sur la production étaient globalement adéquats. Ensuite, les résultats des vérifications visant la conservation qui avaient été effectuées dans les États membres ayant appliqué les procédures correctes indiquaient que seule une faible proportion des quantités totales ne correspondait pas aux conditions requises. Dans son mémoire en défense dans la présente procédure, la Commission indique que cette proportion était en moyenne d'environ 0,25 % des quantités de beurre contrôlées.

20. La Commission n'avait manifestement pas la possibilité de déterminer a posteriori quelles quantités de beurre contrôlées avant le soixantième jour n'auraient pas été considérées comme satisfaisantes si les procédures correctes avaient été suivies. Elle pouvait donc raisonnablement supposer que la quantité qui aurait été rejetée en application des procédures correctes aurait correspondu à la moyenne communautaire. A la vérité, puisque l'autre approche possible aurait consisté à refuser le montant total de la dépense visée, l'approche suivie par la Commission doit même être considérée comme généreuse à l'égard des États membres concernés. Nous estimons donc que les motifs fournis pour l'adoption de ce pourcentage doivent être tenus pour satisfaisants.

21. Il y aurait donc lieu, selon nous, de rejeter le recours également sur ce deuxième point.

Les délais de prise en charge du beurre d'intervention

22. Le troisième point visé par le recours, comme le deuxième, porte sur le stockage du beurre d'intervention. Les modalités d'application des interventions sur le marché du beurre et de la crème ont été fixées par le règlement n° 685/69 de la Commission, précité.

23. Avant 1986, la date de prise en charge du beurre par l'organisme d'intervention, c'est-à-dire la date à partir de laquelle cet organisme assume la responsabilité des frais de stockage, de l'assurance, etc., coïncidait en principe avec le jour d'entrée du beurre dans l'entrepôt frigorifique désigné par l'organisme d'intervention. En février 1986, après l'annonce de sa proposition de diminuer le prix d'intervention du beurre pour la campagne laitière 1986/1987, la Commission a introduit un système de délais de prise en charge en vue d'éviter une vague de ventes spéculatives à l'intervention. En vertu de ce système, les vendeurs supportaient les frais de l'intervention pour des périodes de durée variable calculées à partir de la date d'entrée du beurre en entrepôt. En résumé, la situation en 1986 était la suivante:

— avant le 28 février 1986: aucun délai de prise en charge;

— du 28 février 1986 au 11 mai 1986: 60 jours de délai de prise en charge [dispositions combinées du règlement (CEE) n° 521/86 de la Commission (JO L 51, p. 65) et du règlement (CEE) n° 1226/86 du Conseil (JO L 109, p. 19)];

— du 12 mai 1986 au 12 juin 1986: aucun délai de prise en charge;

— du 13 juin 1986 au 11 septembre 1986: 60 jours de délai de prise en charge (règlement n° 1836/86 de la Commission, précité);

— du 12 septembre 1986 au 31 décembre 1986: 120 jours de délai de prise en charge [règlement (CEE) n° 2814/86 de la Commission (JO L 260, p. 14) et règlement (CEE) n° 3293/86 de la Commission (JO L 304, p. 24)].

24. La Commission fait valoir que le Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après « BALM »), l'organisme d'invervention allemand, a permis aux soumissionnaires de manipuler les dates de leurs offres de vente et de livraison à l'intervention pour se soustraire à l'application des délais de prise en charge, et en particulier de tirer parti de l'absence de tels délais entre le 12 mai et le 12 juin 1986. Selon la Commission, le BALM a permis aux soumissionnaires de retirer les offres de vente formulées jusqu'au 11 mai 1986, c'est-à-dire pendant une période où il existait un délai de prise en charge de 60 jours, et de présenter à nouveau leurs offres après cette date. En outre, pendant la période du 12 mai au 12 juin 1986, le BALM aurait permis aux soumissionnaires de présenter des offres visant la totalité de leur production de beurre du mois suivant au lieu de la production de la semaine suivante, ce qui était la pratique suivie jusqu'alors: les soumissionnaires auraient donc été en mesure de soustraire une grande partie de leur production future à l'application des délais de prise en charge. Le résultat de ces manipulations aurait été que, sur 26 454,475 tonnes de beurre placées en entrepôt en mai 1986 et sur 19 159,515 tonnes placées en entrepôt en juin 1986, seules, respectivement, 1 328,85 et 1 067,64 tonnes auraient été soumises à un délai de prise de charge de 60 jours (rapport de synthèse, p. 62).

25. L'Allemagne ne conteste pas la réalité des faits ci-avant. Elle attaque le refus de prise en charge des dépenses visées sur la base de quatre moyens principaux. Premièrement, en droit allemand, et d'une manière générale dans le droit des États membres, une offre de vente n'aurait pas d'effet obligatoire: le BALM n'aurait donc pas été fondé à empêcher les soumissionnaires de retirer et de présenter à nouveau leurs offres. Deuxièmement, il n'aurait pas été possible, pour des raisons pratiques, de modifier à court terme les procédures établies. Troisièmement, la Commission aurait, dans une lettre du 24 mai 1982 adressée au ministre allemand de l'Agriculture (annexée au recours), autorisé expressément la présentation d'offres de vente de beurre non encore produit et n'aurait pris aucune mesure pour retirer cette autorisation. Cette lettre aurait en outre confirmé l'absence d'effet obligatoire des offres en précisant que les soumissionnaires devaient être autorisés à retirer leurs offres si la possibilité d'une vente sur le marché libre se présentait. Enfin et d'une manière plus générale, l'Allemagne fait valoir que, s'il existait, dans les dispositions communautaires, des lacunes dont les soumissionnaires pouvaient tirer parti, c'était à la Commission qu'il incombait de prendre les mesures nécessaires.

26. La Commission estime, en résumé, que l'introduction des délais de prise en charge en février 1986 a engendré une situation économique et juridique nouvelle, qui aurait dû amener les autorités allemandes à modi-

fier leur pratique de leur propre initiative en considérant les offres comme contraignantes et en n'acceptant plus les offres visant du beurre non encore produit.

27. Nous considérons que l'argumentation du gouvernement allemand doit être rejetée. En ce qui concerne le premier argument, comme la Commission le fait remarquer, le système d'intervention communautaire comporte ses propres règles spécifiques, qui peuvent s'écarter des règles contractuelles normales. La spécificité de ce système est illustrée par le fait qu'un organisme d'intervention, en tant que destinataire d'une offre de vente, n'a pas la faculté de l'accepter ou de la rejeter comme ce serait le cas en principe dans une situation contractuelle normale: au contraire, dès lors que les conditions de l'intervention sont remplies, il est tenu d'accepter une offre de vente à l'intervention (voir, par exemple, l'affaire 49/71, « Hagen », point 10, Rec. 1972, p. 23). Or, si la liberté contractuelle de l'organisme d'intervention peut se trouver ainsi limitée par les règles communautaires, nous estimons que la liberté de l'offrant de retirer son offre avant l'acceptation peut être également réduite lorsque cela s'avère nécessaire pour la réalisation des objectifs des dispositions visées.

28. Il est clair, selon nous, qu'une telle restriction était nécessaire dans les circonstances qui ont donné lieu à l'introduction du système des délais de prise en charge, étant donné qu'autrement ce système pouvait être aisément contourné par le simple biais d'un retrait de l'offre et d'une nouvelle présentation à un moment plus favorable.

29. Quant au deuxième argument de l'Allemagne, nous ne sommes pas convaincu qu'une réaction rapide à la nouvelle situation n'était pas possible. Le délai de prise en charge de 60 jours prévu par le règlement n° 521/86 cessait de produire ses effets à la fin de la campagne laitière 1985/1986, c'est-à-dire le 12 mai 1986, et l'organisme d'intervention aurait dû s'apercevoir immédiatement (ce qui a été manifestement le cas pour les soumissionnaires) que les dispositions applicables comportaient désormais une lacune qui pourrait être exploitée si aucune mesure préventive n'était prise. Il n'était pas nécessaire d'instituer un nouvel ensemble complexe de procédures: il suffisait d'informer tous les soumissionnaires demandant à retirer leur offre le 12 mai 1986 ou après cette date que l'offre devait être considérée comme contraignante, ou que, si l'offre était retirée, elle ne pourrait pas être présentée à nouveau ultérieurement.

30. Nous estimons également qu'après l'introduction du système des délais de prise en charge les autorités allemandes auraient dû cesser, ou tout au moins suspendre, leur pratique consistant à accepter les offres relatives à du beurre non encore produit. En mai-juin 1986, au moment où les soumissionnaires ont commencé à offrir à la vente leur production future de tout un mois, au lieu d'une semaine, l'organisme d'intervention n'a pas pu ne pas s'apercevoir que ces manœuvres visaient à contourner le délai de prise en charge. Comme la Commission le fait remarquer, l'autorisation donnée en 1982 (semble-t-il uniquement à l'Allemagne) d'acheter du beurre non encore produit avait été accordée dans une situation totalement différente, dans laquelle cette pratique n'entraînait pas un accroissement des dépenses à la charge du FEOGA et n'était pas en contradiction avec les règles du système d'intervention.

31. Selon nous, il y aurait lieu de rejeter également le dernier argument, selon lequel il incombait à la Commission, qui était à l'origine de cette lacune dans sa législation, de prendre les mesures nécessaires pour empêcher le contournement du système.

32. La Cour a jugé dans une jurisprudence constante qu'il appartient aux États membres, en vertu de l'article 5 du traité, d'assurer sur leur territoire l'exécution des réglementations communautaires, notamment dans le cadre de la politique agricole commune (voir les affaires jointes 205/82 à 215/82, Deutsche Milchkontor, point 17, Rec. 1983, p. 2633). En outre, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 dispose que les États membres prennent les mesures nécessaires pour prévenir et poursuivre les irrégularités affectant les opérations du FEOGA. La finalité du nouveau système des délais de prise en charge, qui est d'éviter les ventes spéculatives, a été exposée de manière tout à fait claire, en particulier dans les considérants du règlement n° 521/86. Dans ces conditions, il incombait aux États membres de prévoir, de leur propre initiative, toute adaptation de leurs règles ou pratiques administratives se révélant nécessaire pour garantir la réalisation des objectifs du système.

33. Nous proposons donc de rejeter le recours sur le troisième point.

Le paiement à l'avance des restitutions à l'exportation

34. L'article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 565/80 du Conseil, relatif au paiement à l'avance des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 62, p. 5), prévoit qu'un montant égal à la restitution à l'exportation est payé, à la demande de l'intéressé, dès que les produits ou marchandises sont mis sous le régime douanier de l'entrepôt ou de la zone franche en vue de leur exportation dans un délai déterminé. Selon le premier alinéa de l'article 6 du même règlement, le bénéfice des régimes de paiement à l'avance est subordonné à la constitution d'une caution garantissant le remboursement d'un montant égal à celui qui a été payé, majoré d'un montant supplémentaire. Aux termes du second alinéa de l'article 6, cette caution reste totalement ou partiellement acquise notamment s'il s'avère qu'il n'existe aucun droit à la restitution ou qu'il existait un droit à une restitution d'un montant inférieur.

35. Le règlement (CEE) n° 798/80 de la Commission (JO L 87, p. 42) fixe les modalités d'application des régimes introduits par le règlement n° 565/80. L'article 2, paragraphe 1, dispose que l'admission au bénéfice de ces dispositions est subordonnée à la présentation aux autorités douanières d'une déclaration de paiement par laquelle l'exportateur manifeste sa volonté de soumettre les produits ou marchandises au contrôle douanier, de les exporter et de bénéficier d'une restitution. L'article 3, paragraphe 1, prévoit que, lors de l'acceptation de la déclaration de paiement, les produits ou marchandises sont placés sous contrôle douanier. Selon l'article 4, paragraphe 2, le résultat de l'examen de la déclaration de paiement et des produits ou marchandises eux-mêmes est utilisé pour le calcul de la restitution. Des dispositions détaillées sont également prévues pour les cautions. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, il est constitué, préalablement à l'acceptation de la déclaration de paiement, une caution égale au montant à verser avant l'exportation, auquel est ajouté éventuelle-

ment le montant compensatoire monétaire applicable ainsi qu'un certain pourcentage de la somme ainsi obtenue. Selon l'article 10, paragraphe 1, sous b), la libération de la totalité de la caution est soumise à la production de la preuve que les produits concernés donnent droit à un montant de restitution égal ou supérieur au montant versé avant l'exportation.

36. En 1984, une société allemande, dont le nom n'est pas mentionné, a présenté aux autorités douanières allemandes une déclaration de paiement indiquant son intention d'exporter 783 531,2 kg d'amidon de blé, en demandant le placement des marchandises sous contrôle douanier et le versement à l'avance des restitutions à l'exportation. Les autorités douanières (pour des raisons qui ne sont pas précisées) n'ont pas inspecté les marchandises, mais ont autorisé le paiement à l'avance de 59 985,28 DM à la société. En même temps, elles ont imputé, sur une garantie-cadre constituée par la société, la somme de 190 427,76 DM, correspondant au montant du paiement à l'avance et à une majoration de 130 442,48 DM, calculée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 798/80, à titre de caution. Plus tard, les autorités douanières ont découvert que, sur la quantité totale déclarée par la société, seuls 167 766 kg avaient été effectivement produits, mais sans être emballés pour l'exportation, et que la quantité restante n'avait même pas été produite. Pour cette raison, elles ont adopté une décision exigeant la restitution du montant versé à l'avance et déclarant acquise la caution de 130 442,48 DM. La société a introduit une réclamation contre cette décision et a obtenu un sursis à exécution. Le problème n'a pas été résolu avant octobre 1988, lorsque la société a restitué, avec intérêts, le montant du paiement à l'avance et que les autorités douanières ont libéré la caution.

37. La Commission, estimant que la déclaration prématurée avait probablement été faite dans un but spéculatif, a considéré que le montant du paiement à l'avance aurait dû être recouvré rapidement et que la caution aurait dû rester acquise. Elle a donc refusé la prise en charge de ces deux montants, cela seulement sur une base provisoire en ce qui concerne la caution, dans l'attente de précisions de la part du gouvernement allemand.

38. Pour contester ce refus, l'Allemagne met d'abord l'accent sur le fait que, selon l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 du Conseil, relatif au financement de la politique agricole commune, la récupération des sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences s'effectue conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres. Le retard survenu dans le recouvrement du paiement à l'avance n'aurait pas résulté d'une négligence, mais aurait été dû à la réclamation et au fait que les autorités douanières avaient un arriéré important d'affaires similaires à traiter. Dans ces conditions, la Commission aurait dû attendre le résultat de la réclamation et n'aurait pas été fondée à refuser le montant du paiement à l'avance dans le cadre de l'apurement des comptes pour 1986.

39. En ce qui concerne la caution, l'Allemagne fait valoir que le droit communautaire ne précise pas ce qu'il faut faire lorsqu'une déclaration de paiement a été présentée pour des marchandises qui (pour une grande part) n'existaient pas. Le droit national aurait donc été applicable et, en vertu du droit douanier allemand, le fait que les marchandises n'existaient pas au moment considéré invalidait et rendait nulle la déclaration de paiement, si bien qu'une base légale faisait défaut pour déclarer la caution

acquise. Le fait d'admettre que la déclaration de paiement, même inexacte, avait néanmoins été valablement faite aurait signifié accepter que des marchandises inexistantes pouvaient être considérées comme placées sous le régime des entrepôts douaniers, approche qui se traduirait par des difficultés pratiques et financières pour la Communauté. En outre, l'Allemagne fait valoir que la Commission n'a pas fourni de motivation adéquate pour le refus du montant de la caution.

40. Selon nous, ces arguments ne sauraient être retenus. L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 fait obligation aux États membres de « prendre les mesures nécessaires » pour prévenir et poursuivre les irrégularités et pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. Comme la Cour l'a indiqué dans son récent arrêt du 11 octobre 1990, Italie/Commission, point 12 (C-34/89, Rec. p. I-3603), les paragraphes 1 et 2 de l'article 8 du règlement n° 729/70 sont l'expression, en ce qui concerne le financement de la politique agricole commune, de l'obligation de diligence générale de l'article 5 du traité, obligation qui implique que les États membres doivent intervenir avec promptitude pour prévenir et poursuivre les irrégularités.

41. Il est clair, selon nous, que les autorités allemandes ont tardé à décider le recouvrement du paiement à l'avance. Ce montant devait être remboursé dès qu'il est apparu, en novembre 1984, que la déclaration de paiement présentée par la société en cause était inexacte. Il n'était naturellement pas possible d'empêcher cette société de faire usage de son droit de réclamation, mais, une fois la question traitée dans le cadre de la procédure de réclamation et après qu'il eut été établi, en mars 1986, qu'il n'y avait aucune raison de contester la décision des autorités douanières, des mesures auraient dû être prises immédiatement pour le recouvrement du paiement à l'avance. La Cour n'a jamais autorisé les États membres à se prévaloir d'insuffisances ou de difficultés administratives pour justifier un manquement à leurs obligations.

42. En ce qui concerne la caution, nous admettons que l'existence de véritables doutes quant à la possibilité de la déclarer légalement acquise pouvait justifier un certain retard dans l'adoption d'une décision finale. Toutefois, nous ne saurions considérer que la décision finale des autorités allemandes de libérer la caution était fondée. Il ressort clairement des dispositions communautaires applicables, à savoir le second alinéa de l'article 6 du règlement n° 565/80 et l'article 10, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 798/80, que, lorsque, comme c'est le cas ici, la restitution n'est pas due, la caution doit être déclarée acquise en totalité. L'application des dispositions douanières nationales était donc exclue. En outre, comme la Commission le fait remarquer, la déclaration de paiement et l'exigence de constitution d'une caution ont pour but de garantir l'exécution par l'exportateur de son obligation d'exporter. L'application d'une disposition nationale entraînant la nullité de la déclaration dans les cas où les marchandises n'ont pas été produites retirerait sa fonction à la caution, dans la mesure où un exportateur pourrait, sans risque pour lui-même, faire de fausses déclarations quant à l'existence des marchandises et à son intention de les exporter.

43. En ce qui concerne le problème de la motivation, le huitième considérant de la décision attaquée de la Commission rappelle que la dépense refusée pour l'Allemagne

inclut un montant de 130 442,48 DM pour la caution correspondant à une certaine quantité d'amidon de blé « qui aurait dû être mis au crédit du FEOGA ». La décision fournit donc un motif pour le refus, mais cela, il est vrai, de manière très sommaire. Nous estimons néanmoins que cette motivation doit être considérée comme adéquate au vu des circonstances de l'espèce. D'abord, dans ces circonstances, la caution pouvait être considérée à juste titre comme automatiquement acquise. Ensuite, il ressort clairement du neuvième considérant de la décision de la Commission que le refus de prise en charge du montant de la caution avait été initialement prévu seulement sur une base provisoire, dans l'attente de précisions sur les questions qui se posaient, et cela est confirmé à la page 23 du rapport de synthèse. Enfin, dans la mesure où les autorités allemandes conservaient des doutes quant aux motifs du refus, il ressort clairement du dossier de l'affaire qu'il y a eu, tant avant qu'après l'adoption de la décision attaquée, des échanges de correspondance entre la Commission et le gouvernement allemand sur cette question et que le problème a également été examiné par le comité du Fonds. Il apparaît donc que le gouvernement allemand ne peut pas avoir ignoré les raisons pour lesquelles la Commission a considéré que le montant en question ne pouvait pas être mis à la charge du FEOGA. Dans ces conditions, il y aurait lieu de rejeter également l'argument relatif à l'insuffisance de la motivation.

Conclusion

44. En conséquence, nous proposons à la Cour:

1) de rejeter le recours;

2) de condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.