Dans l'affaire 1251/79,

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par M. Arnaldo Squillante, conseiller d'État, en qualité d'agent, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à l'ambassade d'Italie à Luxembourg,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Richard Wainwright, en qualité d'agent, assisté de M. Guido Berardis et M. Gianluigi Campogrande, membres de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de son conseiller juridique M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision de la Commission 79/898, du 12 octobre 1979, relative à l'apurement des comptes présentés par la République italienne au titre des dépenses de l'exercice 1973 financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie» (JO 1979, n° L 278, p. 19), dans la mesure où elle exclut des dépenses reconnues à la charge du FEOGA un montant de 604 863 175 lires italiennes relatif au paiement d'aides se rapportant à des contrats de stockage de vin à long terme pour la campagne 1971-1972,

LA COUR,

composée de MM. P. Pescatore, président de la deuxième chambre, f.f. de président, Mackenzie Stuart et T. Koopmans, présidents de chambre, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

A — Cadre réglementaire

1. L'article 5 du règlement n° 816/70 du Conseil, du 28 avril 1970, portant dispositions complémentaires en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole (JO 1970, n° L 99, p. 1), prévoit que des aides sont accordées, sous certaines conditions, au stockage privé de certains vins de table. Selon l'article 5, paragraphe 5, du règlement, l'octroi des aides est subordonné à la conclusion de contrats de stockage entre les organismes d'intervention désignés par les États membres et les producteurs qui le demandent. Selon le cas, il peut s'agir de contrats à long terme ou de contrats à court terme.

2. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 816/70, des aides au stockage privé sont accordées lorsqu'il résulte des données du bilan prévisionnel que les disponibilités constatées au début de la campagne viticole dépassent la somme des besoins prévisibles pour la campagne en cause de plus de cinq mois de consommation. L'article 5, paragraphe 5, deuxième alinéa, du même règlement, tel que modifié par le règlement n° 2504/71 du Conseil, du 22 novembre 1971 (JO 1971, n° L 261, p. 1), prévoit que:

«Dans le cas visé au paragraphe 1, les contrats sont valables pour une période minimum de neuf mois. Ces contrats, ci-après dénommés 'contrats à long terme', ne peuvent être conclus que pendant la période du 16 décembre au 15 février d'une même campagne viticole.»

D'après l'article 5, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 816/70, des aides au stockage privé peuvent être accordées, en cas de certains déséquilibres, dans une zone ou une partie de zone viticole, ou encore pour un certain type de vin. Dans ces cas, les contrats sont valables pour une période de trois mois et sont dénommés «contrats à court terme» (article 5, paragraphe 5, troisième alinéa).

Il est à noter qu'aussi longtemps que, pour certains types de vin, la possibilité de conclure des contrats à long terme est ouverte, la conclusion de contrats à court terme pour les mêmes types de vin est suspendue (article 5, paragraphe 4).

Les modalités d'application pour la conclusion des deux types de contrats de stockage sont déterminées par le règlement n° 1437/70 de la Commission, du 20 juillet 1970, relatif aux contrats de stockage pour le vin de table (JO 1970, n° L 160, p. 16). Ce règlement dispose entre autres, dans son article 8, paragraphe 1, premier alinéa, qu'un contrat «ne peut être conclu pour une période débutant avant le jour de la conclusion du contrat».

3. Par le règlement n° 2722/71, du 20 décembre 1971 (JO 1971, n° L 282, p. 1), entré en vigueur le 23 décembre 1971, le Conseil a adapté le critère pour la

conclusion de contrats à long terme pour les campagnes 1971-1972 et suivantes, en remplaçant les termes «cinq mois» à l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 816/70 par «quatre mois». Selon le premier considérant du règlement n° 2722/71 cette réduction s'avérait nécessaire parce que, malgré le caractère exceptionnel de la récolte, le mécanisme des contrats de stockage privé à long terme n'a pu jouer pour la campagne viticole 1970-1971.

Ensuite, la possibilité de conclure des contrats de stockage à long terme pour la campagne 1971-1972 a été ouverte par le règlement n° 2837/71 de la Commission, du 27 décembre 1971, octroyant des aides pour le stockage privé à long terme de certains vins de table (JO 1971, n° L 285, p. 78), qui est entré en vigueur le 30 décembre 1971.

Enfin, par le règlement n° 176/72, du 26 janvier 1972, complétant le règlement n° 1437/70 relatif aux contrats de stockage pour le vin de table (JO 1972, n° L 23, p. 20), la Commission a ajouté les dispositions suivantes à l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, précité, du règlement n° 1437/70:

«Pour les contrats de stockage pour lesquels les demandes écrites ont été reçues par l'organisme compétent au cours de la période allant du 1er décembre 1971 au 31 août 1972, la période de validité d'un contrat commence, par dérogation à l'alinéa précédent, le jour de la réception de la demande.

Toutefois, pour les contrats de stockage, pour lesquels les demandes écrites ont été reçues par l'organisme compétent, après le 29 décembre 1971, la période de validité commence au maximum 30 jours avant la conclusion du contrat.»

Comme il ressort du deuxième considérant du règlement n° 176/72, pour la campagne viticole 1971-1972 la Commission a estimé que le fonctionnement des organismes d'intervention dans un État membre producteur ne permettait pas encore une conclusion des contrats de stockage dans des délais rapides suivant le dépôt de la demande par l'intéressé, et que dans le but d'éviter, dans la mesure du possible, que les producteurs de cet État membre ne supportent les conséquences de cette situation, il convenait de prévoir un certain effet rétroactif pour les contrats pour lesquels les demandes avaient été reçues après le 30 novembre 1971.

Le présent litige concerne des contrats de stockage à long terme, visés à l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 816/70, qui, à la suite de l'adoption du règlement n° 2837/71, ont été conclus en application du règlement n° 176/72.

4. Le règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO 1970, n° L 94, p. 13) prévoit un système de financement communautaire direct des restitutions à l'exportation vers les pays tiers et des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles par la section «garantie» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

En vertu de l'article 4 de ce règlement, la Commission met les moyens nécessaires à la disposition des services et organismes nationaux compétents.

Aux termes de l'article 5, paragraphe 2, sous b), du même règlement, la Commission apure les comptes relatifs aux dépenses effectuées par les services et organismes nationaux, en se basant sur les comptes annuels présentés par les États membres.

Selon l'article 8 du règlement n° 1723/72 de la Commission, du 26 juillet 1972, relatif à l'apurement des comptes concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», la décision d'apurement comporte, entre autres, la détermination du montant des dépenses effectuées dans chaque État membre au cours de l'année en question, reconnues à la charge du Fonds, section «garantie».

B — Les faits

1. Par décision du 12 octobre 1979, notifiée au gouvernement de la République italienne par lettre du 18 octobre 1979, la Commission a établi, pour la République italienne, le montant des dépenses reconnues à la charge du FEOGA, section «garantie».

Comme il ressort du quatrième considérant de la décision, la Commission a estimé que «seules peuvent être financées au sens des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 ... les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, ... entreprises selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles; que, à la lumière des vérifications effectuées, une fraction des dépenses déclarées, s'élevant à 1 359 433 433 lires italiennes, ne répond pas à cette notion et ne peut donc être financée».

La partie contestée de ce montant, à savoir 604 863 175 lires italiennes, concerne le paiement, par l'organisme d'intervention italien (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, ci-après AIMA), d'aides au stockage de vin à long terme pour la campagne 1971-1972, pour lesquelles le gouvernement de la République italienne a demandé l'apurement des comptes relatifs à l'exercice 1973.

2. A l'origine du litige se trouve une divergence d'opinions sur l'interprétation des dispositions insérées par le règlement n° 176/72 à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1437/70.

Au cours de la préparation de l'apurement des comptes FEOGA, section «garantie» pour l'exercice 1973, la Commission a examiné l'application de ces dispositions par l'AIMA. Dans le «Projet de rapport de synthèse relatif aux conclusions des travaux préparatoires à l'apurement des comptes du FEOGA — section «garantie», au titre de l'exercice 1973» (document n° VI/369/79, p. 39), elle a pris la position suivante en la matière:

«Les contrats de stockage à long terme déclarés par l'AIMA pour la campagne 1971-1972 ne sont pas conformes aux dispositions de la réglementation communautaire; en effet, celle-ci prévoit à l'article 5, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 816/70, que les contrats à long terme ne peuvent être conclus que pendant la période du 16 décembre au 15 février suivant. Or, en Italie, les contrats à long terme ont été conclus après la date limite du 15 février.

En effet, l'AIMA a appliqué pour les contrats de la campagne 1971-1972 le règlement (CEE) n° 176/72, autorisant la conclusion rétroactive des contrats à la date de réception de la demande, pour les demandes reçues du 16 au 29 décembre 1971, et au trentième jour précédant la date de conclusion, pour les demandes reçues du 30 décembre 1971 au 15 février 1972. Ainsi, tous les contrats à long terme de la campagne 1971-1972 sont conclus par l'AIMA après la fin de la période autorisée par la

réglementation et, en outre, la date initiale de la presque totalité des contrats se situe également à une date postérieure à la date limite, en application de la rétroactivité maximale de 30 jours prévue par le règlement (CEE) n° 176/72 pour les demandes introduites du 30 décembre 1971 au 15 février 1972.

Une application correcte de la réglementation communautaire exigeait au contraire que, pour les contrats à long terme de la campagne 1971-1972, les dispositions exceptionnelles du règlement (CEE) n° 176/72 soient interprétées en liaison avec la règle générale contenue dans le règlement de base; il en découlait que la conclusion de ces contrats devait de toute façon se situer dans la période autorisée, et à l'intérieur de cette période la date initiale du contrat pouvait être soit celle de la présentation de la demande, soit le trentième jour avant la date de la conclusion. Les comptes 1973 ont été redressés en conséquence.»

Par mémorandum du 7 juillet 1979, l'administration italienne de l'agriculture a contesté la prise de position de la Commission, en soulignant que les aides avaient été versées conformément aux règles communautaires et nationales en vigueur. Elle a confirmé sa position au cours de la réunion du Comité du FEOGA du 11 juillet 1979, consacrée à l'examen du projet d'apurement des comptes de l'exercice 1973.

Toutefois, la Commission a maintenu sa position en adoptant la décision du 12 octobre 1979, que la partie requérante conteste par le présent recours.

3. Le recours a été enregistré au greffe de la Cour le 28 décembre 1979.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Toutefois, elle a invité les parties à fournir des renseignements supplémentaires sur les motifs de l'adoption du règlement n° 176/72 et sur les contrats de stockage concernés par le montant d'aide litigieux.

Il ressort des réponses données que, lors de la réunion du Comité de gestion des vins du 22 décembre 1971, la délégation italienne a demandé si, comme cela avait été possible l'année précédente, la date de validité des contrats pouvait être celle de la demande, et non pas obligatoirement celle de la conclusion des contrats. A cette occasion, la délégation italienne a expliqué que l'AIMA était surchargé de travail et que les producteurs de vin italiens seraient lésés s'il n'était pas possible de prendre en considération leurs demandes pour cette raison.

En ce qui concerne la deuxième question, un tableau synoptique des contrats conclus par l'AIMA pour la campagne 1971-1972, déposé par la requérante, fait ressortir que:

— le montant des aides litigieuses concerne une centaine de contrats de stockage à long terme;

— dans tous les cas les demandes ont été déposées avant le 15 février 1972 ou au plus tard à cette date;

— la date de la conclusion formelle du contrat se situe dans tous les cas après le 15 février 1972;

— la date indiquée du début de la période de validité du contrat est antérieure au 15 février 1972 ou coïncide avec cette date dans à peu près 35 cas, et est une date ultérieure dans les autres cas.

II — Conclusions des parties

La *partie requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

«— annuler la décision de la Commission des Communautés européennes du 12 octobre 1979 dans la mesure où elle exclut de l'imputation au FEOGA la somme de 604 863 175 lires italiennes;

— condamner la défenderesse aux dépens.»

La partie défenderesse conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

«— rejeter le recours;

— condamner la requérante aux dépens.»

III — Moyens et arguments des parties

La *partie requérante* soutient d'abord que la décision litigieuse n'est pas suffisamment motivée.

Ensuite, elle fait valoir qu'en ce qui concerne les aides au stockage de vin à long terme, la décision a été fondée sur une interprétation erronée de la notion de «conclusion du contrat» visée à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1437/70, tel que modifié par le règlement n° 176/72. En outre, la décision aurait été adoptée en violation de la finalité de la réglementation communautaire en cause et, subsidiairement, en violation du principe de la confiance légitime.

a) Sur la motivation de la décision

La *partie requérante* estime que la motivation de la décision attaquée est manifestement insuffisante.

Bien que la décision précise dans son quatrième considérant que l'État membre a été informé en détail de la déduction faite et qu'il a pu faire connaître sa position à ce sujet, elle ne donnerait aucune explication des raisons qui ont amené la Commission à maintenir l'exclusion, en dépit des observations détaillées de l'administration nationale intéressée.

La *partie défenderesse* estime que ce moyen est dépourvu de fondement. Elle admet que la décision ne comporte pas de description détaillée des raisons concrètes ayant déterminé son contenu, mais elle allègue qu'une telle description aurait nécessité une motivation extrêmement longue et compliquée.

Cependant, la procédure suivie pour l'adoption de la décision attaquée comporterait non seulement la discussion, au sein du Comité du FEOGA, d'un rapport soumis aux États membres sur l'apurement des comptes prévu pour l'exercice en cause, mais aussi une consultation des États membres sur les projets de décision, également dans le cadre du Comité du FEOGA. En l'espèce, cette consultation aurait eu lieu lors de la réunion du Comité du FEOGA du 11 juillet 1979, au cours de laquelle aurait été discuté également un mémorandum du ministère de l'agriculture et des forêts italien du 7 juillet 1979.

La défenderesse rappelle l'arrêt de la Cour du 14 juillet 1977 dans l'affaire 61/76 (Geist/Commission, Recueil p. 1419), selon lequel une décision faisant grief doit être considérée comme motivée si les actes préparatoires qui en constituent le support ont été portés à la connaissance de l'intéressé, l'ont informé clairement sur les raisons qui sont le fondement de la décision en question et comportent tous les éléments essentiels pour permettre le contrôle en justice.

b) Sur la notion de «conclusion du contrat»

La *partie requérante* précise d'abord qu'après l'adoption du règlement n° 2837/71, l'AIMA a pris les mesures appropriées en vue de l'octroi de l'aide aux producteurs. Les demandes d'aide devraient être présentées en double exemplaire à l'AIMA par l'entremise des inspections provinciales de l'agriculture, qui devraient vérifier sur place l'exactitude des données déclarées et transmettre à l'AIMA, dans un délai maximal de cinq jours suivant celui de la réception de la demande, l'original de celle-ci ainsi que son propre rapport.

Ensuite l'AIMA rédigerait le contrat prévu par la réglementation communautaire, qu'il transmettrait à l'intéressé aux fins d'authentification par la signature d'un notaire. Le délai de neuf mois fixé par la réglementation communautaire commencerait à courir à compter de la date de cette signature. L'aide serait payée pour la période correspondante, l'article 8 du règlement n° 1437/70 ayant été interprété en ce sens que le contrat ne peut commencer à produire ses effets qu'à partir du jour de sa conclusion par un acte formel.

La requérante observe toutefois que, le 26 janvier 1972, le règlement n° 176/72 a été adopté afin de limiter les effets dommageables résultant pour les producteurs du laps de temps considérable séparant la date de la demande et la date de la conclusion formelle de l'acte. Ce règlement aurait décidé qu'au cours de la période allant du 1er décembre 1971 au 31 août 1972, la période de validité d'un contrat commence le jour de la réception de la demande, mais avec un maximum de rétroactivité de trente jours pour les contrats dont les demandes ont été reçues après le 29 décembre 1971, c'est-à-dire pour tous les contrats à long terme prévus dans le règlement n° 2837/71 qui est entré en vigueur le 30 décembre 1971.

L'AIMA aurait liquidé l'aide pour chaque contrat à compter du trentième jour précédant sa stipulation formelle.

Conformément à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 816/70 précité, l'aide aurait été liquidée pour les contrats dont les demandes auraient été formulées et acceptées avant le 15 février, bien que la stipulation formelle de l'acte fût postérieure à cette date.

La requérante soutient qu'elle ne peut pas se rallier à la thèse de la Commission, selon laquelle les contrats ont été «conclus» à une date postérieure au 15 février, contrairement aux conditions prévues à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 816/70.

Elle souligne que les contrats en question ont tous été «conclus» au cours de la période du 16 décembre au 15 février, même si leur «stipulation formelle» a eu lieu ultérieurement.

A l'appui de cette opinion, elle élabore deux hypothèses dans lesquelles le contrat entre le producteur et l'organisme d'intervention serait à considérer soit comme un contrat bilatéral comportant des obligations à la charge des deux parties, soit comme un contrat unilatéral comportant des obligations à la charge d'une seule partie.

Dans la première hypothèse, le contrat serait conclu lorsque la rencontre des volontés des deux contractants se produit. Toutefois, dans le cas des aides au stockage, la volonté de l'organisme d'intervention ne serait pas libre puisque, selon l'article 6 du règlement n° 816/70,

ces organismes «concluent avec les producteurs qui le demandent, des contrats de stockage». Or, en Italie, une demande une fois présentée, après promulgation du règlement n° 2837/71, sous la forme prévue par les dispositions communautaires, aurait été acceptée immédiatement par l'organisme d'intervention, à la condition que son contenu soit conforme aux exigences posées par la réglementation communautaire. La requérante estime que, lors de cette acceptation, qui se serait produite dans tous les cas avant le 15 février, le contrat doit être considéré comme «conclu».

Dans la deuxième hypothèse, celle du contrat unilatéral, le législateur communautaire aurait visé un engagement unilatéral du producteur à conserver son produit. Dès que le respect de cet engagement est constaté, l'organisme d'intervention verserait au producteur une aide, qui ne serait certainement pas la contrepartie d'une prestation, mais une simple contribution à caractère incitatif. Selon l'article 1333 du Code civil italien, une fois qu'une offre en bonne et due forme d'un producteur, de s'engager ainsi, aurait été présentée à l'organisme d'intervention, le contrat devrait être considéré comme conclu. Dans cette hypothèse également, les contrats de stockage auraient été conclus avant le 15 février.

La requérante ajoute que la stipulation formelle du contrat par écrit, effectuée par l'AIMA selon les formes prescrites et après différentes vérifications et formalités, ne constitue que la concrétisation comptable d'un contrat déjà parfait. Elle admet que, dans le cas d'espèce, cette concrétisation a toujours eu lieu après le 15 février.

Enfin, la requérante fait remarquer que le texte de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1437/70, qui prévoit qu'«un contrat ne peut être conclu pour une période débutant avant le jour de la conclusion du contrat», ne saurait faire obstacle à l'interprétation qu'elle propose. Bien que cette disposition n'ait pas été formulée de manière heureuse, il apparaîtrait cependant que, lorsqu'elle parle de contrat «conclu», elle se réfère au moment décisif du point de vue du droit matériel, et lorsque, à la fin, elle parle de «la conclusion», elle se réfère à la stipulation formelle. Dans l'ensemble, cette disposition devrait donc être entendue en ce sens que, l'accord étant intervenu dans les délais prescrits, à savoir entre le 16 décembre et le 15 février, la date à laquelle la période de stockage commence à courir ne peut pas être antérieure à la «stipulation formelle».

La *partie défenderesse*, de son côté, fait remarquer que le contrat de stockage a pour fonction de créer des obligations réciproques entre le producteur, qui s'engage à stocker une certaine quantité de vin de table et à ne pas la mettre sur le marché pendant un certain temps, d'une part, et l'organisme d'intervention, qui s'engage à verser l'aide prévue après avoir constaté que les conditions y relatives sont réunies, d'autre part.

Dans ce contexte, l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1437/70 devrait être interprété en ce sens que les obligations réciproques des deux contractants prennent naissance au moment de la conclusion formelle du contrat, lorsque l'organisme d'intervention a procédé à toutes les vérifications prévues.

La défenderesse relève qu'avant la conclusion formelle du contrat, le producteur qui en fait la demande n'est pas encore certain que l'organisme d'intervention conclura le contrat; dans ces conditions, il peut disposer librement

de son produit. Les cas ne seraient pas rares où, effectivement, le producteur a vendu son vin dans la période entre la présentation de la demande et la date fixée pour la conclusion formelle du contrat. L'organisme d'intervention, de son côté, disposerait d'une vérification des conditions qui doivent être réunies d'après la réglementation communautaire applicable.

Pour ces raisons, la défenderesse estime, tout d'abord, pouvoir exclure l'hypothèse avancée par la requérante selon laquelle le contrat de stockage est un contrat unilatéral. Cependant, même dans l'hypothèse d'un contrat bilatéral, la distinction proposée par la requérante entre la «conclusion» et la «conclusion formelle» du contrat ne serait pas acceptable. En effet, la manifestation des volontés des deux parties ne pourrait avoir lieu qu'au moment de la conclusion formelle du contrat, car c'est seulement à partir de ce moment que les parties contractantes seraient tenues de respecter leurs obligations respectives.

En outre, la défenderesse fait observer que les dispositions de l'article 9, paragraphe 1, et de l'article 12 du règlement n° 1437/70 montrent que, dans le système institué par ce règlement, la conclusion formelle du contrat par écrit est un élément essentiel. Au surplus, l'adoption de la thèse de la requérante aurait comme conséquence illogique de contraindre l'AIMA à une prestation sans contrepartie de la part du producteur, puisque, conformément à l'article 15 du règlement n° 1437/70, l'AIMA aurait alors dû verser les acomptes trimestriels à compter du jour de la présentation de la demande, même si les contrats avaient été conclus plusieurs mois plus tard.

La défenderesse précise par ailleurs qu'elle avait décidé, par l'adoption du règlement n° 176/72, d'accorder une dérogation à la règle de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1437/70, compte tenu de l'affirmation des autorités italiennes qu'elles n'étaient pas en mesure de procéder immédiatement aux vérifications nécessaires à la conclusion des contrats, ainsi que pour les raisons évoquées dans les considérants du règlement n° 176/72. S'agissant d'un règlement de la Commission, celui-ci ne pourrait évidemment pas déroger au règlement de base du Conseil. La possibilité d'un effet rétroactif ne pourrait donc affecter en rien le respect de la date limite du 15 février, prévue à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 816/70 du Conseil pour la conclusion formelle du contrat.

La défenderesse souligne que le règlement n° 176/72 a prévu une fiction juridique en ce sens qu'il aurait dissocié le moment de la conclusion formelle du contrat de celui de sa prise d'effet, en faisant remonter cette dernière au moment de la présentation de la demande, tout en limitant la rétroactivité à 30 jours au maximum. Or, si l'on admettait l'interpretation de la requérante, le règlement n° 176/72 n'aurait plus de sens. Si l'on considère, en effet, que le contrat est «conclu» au moment de la présentation de la demande, indépendamment de la conclusion formelle ultérieure, il n'aurait pas été nécessaire de prévoir la dérogation.

En ce qui concerne la notion de «conclusion du contrat», la *partie requérante* fait observer, dans sa réplique, qu'un pouvoir discrétionnaire de l'organisme d'intervention en matière de vérification des conditions requises pour la conclusion du contrat est inconcevable. D'ailleurs, même si on devait admettre que la vérification doit précéder la conclusion formelle du contrat au lieu d'être conçue

comme une condition résolutoire d'un contrat déjà conclu, en pratique cette conclusion formelle aurait été effectuée immédiatement après le dépôt de la demande par l'inspection provinciale de l'agriculture, agissant en tant qu'organe de l'AIMA.

Or, dans le schéma contractuel repris par la réglementation communautaire, la rencontre des deux volontés, qui d'après l'article 1326 du Code civil italien détermine par elle-même la conclusion du contrat, se réaliserait au moment où la demande du producteur parvient à l'organisme d'intervention ou, tout au plus, au moment où la conformité de la demande aux conditions légales a été constatée par cet organisme. En l'espèce, ces dates seraient antérieures au 15 février.

Dans sa duplique, la *défenderesse* maintient que dans le système créé par le régime communautaire, la conclusion formelle du contrat de stockage entre le producteur et l'organisme d'intervention compétent constitue la condition essentielle pour l'octroi d'une aide.

c) Sur la finalité de la réglementation en cause

La *partie requérante* rappelle que la finalité de la réglementation communautaire est de retirer du marché les quantités excédentaires de vin, grâce à l'engagement de stockage que les producteurs assument, lorsque le plus grand excédent apparaît, c'est-à-dire entre le 16 décembre et le 15 février, et pour une période minimale de neuf mois, à savoir jusqu'à la nouvelle vendange. Elle souligne que ce but s'est amplement réalisé en l'espèce.

En effet, lors de la campagne 1971-1972 en Italie, les producteurs auraient présenté leurs demandes et se seraient engagés à stocker leur produit bien avant le 15 février 1972, même si la stipulation formelle du contrat, qui déterminait le début de la période de stockage, a eu lieu avec quelques mois de retard.

Or, d'une part, les producteurs auraient été obligés de stocker leur produit pendant une période beaucoup plus longue que celle prévue par la réglementation communautaire, puisque le règlement n° 175/72 ne leur permet que de récupérer un mois. D'autre part, le retrait plus long du produit du marché aurait certainement favorisé l'assainissement des cours. Si, en fin de compte, l'AIMA n'avait pas conclu les contrats de stockage avec les producteurs, le but de la réglementation n'aurait pas été atteint, et la promulgation du règlement n° 176/72 n'aurait eu aucun sens.

La réglementation communautaire devrait donc être interprétée au-delà de formalismes exaspérés qui en dénaturent la portée et les effets.

En ce qui concerne la réalisation des objectifs de la réglementation communautaire, la *partie défenderesse* affirme que la thèse avancée par la requérante est indéfendable. Elle rappelle qu'ainsi que les contrôles effectués par le FEOGA l'ont fait apparaître, les contrats pour la campagne 1971-1972 ont été conclus avec des délais considérables, dépassant même parfois la période normale de validité de neuf mois, comptée à partir du 15 février 1972. Pendant ces délais, les producteurs demandeurs se seraient estimés libres de commercialiser leurs produits, ce qui se serait effectivement produit dans certains cas. Une telle situation serait susceptible de porter atteinte à l'objectif de la réglementation en cause.

Enfin, la situation créée par le comportement de l'AIMA n'aurait certainement

pas favorisé la fonction supplémentaire des contrats de stockage, qui consiste à assurer une connaissance exacte du marché en vue de nouvelles mesures d'intervention.

d) Sur la prétendue violation de la confiance légitime

Enfin, la *partie requérante* invoque, à titre subsidiaire, les arrêts du 7 février 1979, dans lesquels la Cour aurait précisé que les règles du règlement n° 729/70 doivent être interprétées en ce sens que la Commission est tenue de mettre à la charge du FEOGA les dépenses effectuées par les États membres de manière non conforme aux règles communautaires par suite d'une interprétation erronée de celles-ci, lorsque l'application inexacte du droit communautaire peut être imputée à une institution de la Communauté (affaires 11/76, Pays-Bas/Commission, Recueil 1979, p. 245; et 18/76, république fédérale d'Allemagne/Commission, Recueil 1979, p. 343).

A cet égard, la requérante fait remarquer que c'est le manque de clarté de la réglementation communautaire qui a fait surgir les difficultés. Le problème du dommage, résultant pour les producteurs du retard prévisible dans la stipulation formelle du contrat, et qui est à l'origine de l'adoption du règlement n° 176/72, serait intimement lié à la conception de l'AIMA que la période de stockage commence à courir à partir du moment de la stipulation formelle du contrat, et non pas à partir de la date de sa conclusion.

En promulguant le règlement n° 176/72, la Commission aurait fait sienne la thèse de l'AIMA, dont elle aurait parfaitement été au courant. Dans l'hypothèse où la conception de l'AIMA serait fondée sur une interprétation erronée de la réglementation communautaire, la Commission aurait dû inviter l'AIMA à modifier la procédure suivie et à «stipuler formellement» avant le 15 février.

En raison tant de la formulation imparfaite des règles communautaires que de la confirmation du moins implicite de l'interprétation de l'AIMA par la Commission, il faudrait estimer que cette interprétation prétendument erronée est imputable aux institutions communautaires.

La *défenderesse* fait observer qu'elle n'a jamais soutenu, même de manière implicite, une thèse différente de celle qu'elle défend dans la présente affaire. Elle aurait autorisé la dérogation contenue dans le règlement n° 176/72 en pleine conscience de la date limite pour la conclusion des contrats du 15 février 1972.

En outre, les dérogations autorisées précédemment pour la campagne viticole 1970/1971, telles que formulées dans les règlements n° 436/71 de la Commission du 26 février 1971 (JO 1971, n° L 48, p. 73) et n° 617/71 de la Commission du 24 mars 1971 (JO 1971, n° L 71, p. 15) feraient apparaître clairement la nette distinction faite entre la demande du producteur et la conclusion du contrat. Les dispositions de ces règlements montreraient que l'AIMA ne pouvait pas ignorer la position de la Commission à cet égard.

IV — A l'audience du 15 octobre 1980, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 16 décembre 1980.

En droit

1 Par requête déposée au greffe le 28 décembre 1979, la République italienne a demandé l'annulation, en vertu de l'article 173 du traité CEE, de la décision 79/898 de la Commission, du 12 octobre 1979, relative à l'apurement des comptes présentés par la République italienne au titre des dépenses de l'exercice 1973 financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie» (JO n° L 278, p. 19), pour autant que la Commission n'a pas retenu à la charge du FEOGA un montant de 604 863 175 lires italiennes concernant le paiement d'aides se rapportant à des contrats de stockage de vin à long terme pour la campagne 1971-1972.

2 L'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 816/70 du Conseil, du 28 avril 1970, portant dispositions complémentaires en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole (JO n° L 99, p. 1) subordonne l'octroi des aides au stockage à la conclusion de contrats de stockage à long terme ou à court terme. La même disposition prévoit que les contrats à long terme sont valables pour une période minimale de neuf mois, et que ces contrats ne peuvent être conclus que pendant la période qui s'étend — d'après le règlement n° 2504/71 du Conseil, du 22 novembre 1971, modifiant cette disposition (JO n° L 261, p. 1) — du 16 décembre au 15 février d'une même campagne viticole. Aux fins de l'application de cette disposition, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1437/70 de la Commission, du 20 juillet 1970, relatif aux contrats de stockage pour le vin de table (JO n° L 160, p. 16), dispose qu'un contrat ne peut être conclu pour une période débutant avant le jour de la conclusion du contrat.

3 Pour la campagne viticole 1971-1972, le règlement n° 2837/71 de la Commission, du 27 décembre 1971, octroyant des aides pour le stockage privé à long terme de certains vins de table (JO n° L 285, p. 78) a ouvert la possibilité de conclure des contrats de stockage à long terme pour certains types de vins de table.

4 Pendant la période au cours de laquelle les contrats à long terme pour cette campagne pouvaient être conclus, la Commission a établi le règlement n° 176/72, du 26 janvier 1972, complétant le règlement n° 1437/70 (JO n° L 23, p. 20), qui a ajouté les paragraphes suivants à l'article 8, paragraphe 1, précité de ce dernier règlement:

«Pour les contrats de stockage pour lesquels les demandes écrites ont été reçues par l'organisme compétent au cours de la période allant du 1er décembre 1971 au 31 août 1972, la période de validité d'un contrat commence, par dérogation à l'alinéa précédent, le jour de la réception de la demande.

Toutefois, pour les contrats de stockage pour lesquels les demandes écrites ont été reçues par l'organisme compétent après le 29 décembre 1971, la période de validité commence au maximum 30 jours avant la conclusion du contrat.»

5 Les dépenses qui font l'objet du recours représentent le montant des aides payés par l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (ci-après AIMA), qui est l'organisme d'intervention italien compétent pour conclure les contrats de stockage et pour verser les aides y relatives, au titre des contrats de stockage à long terme de vin de table pour la campagne 1971-1972. La Commission a refusé, dans la décision attaquée, de mettre ces dépenses a la charge du FEOGA, après avoir constaté que les autorités italiennes n'auraient pas respecté les règles auxquelles était subordonné l'octroi des aides en question, en ayant procédé à la conclusion des contrats à long terme après le février 1972, date limite de la conclusion de ces contrats en vertu de la réglementation communautaire applicable.

6 A l'appui du recours, le gouvernement italien fait valoir trois moyens, qui concernent respectivement la motivation de la décision attaquée, l'interprétation de la réglementation communautaire applicable et la protection de la confiance légitime. Il convient d'examiner d'abord le second moyen.

7 Le gouvernement italien explique que l'acte qu'il qualifie de «stipulation formelle» (stipulazione formale) du contrat par l'AIMA ne pouvait intervenir qu'à la fin d'une procédure impliquant différentes phases: d'abord, la présentation d'une demande de l'intéressé, par l'entremise des inspecteurs provinciaux de l'agriculture, comportant toutes les indications visées au règlement n° 1437/70; ensuite, la vérification sur place de l'exactitude de ces indications par l'inspection provinciale compétente et la transmission, par celle-ci, du dossier à l'AIMA; enfin, la rédaction, par l'AIMA, d'un cahier de charges et d'un acte de soumission, transmis à l'intéressé aux fins d'authentification par la signature d'un notaire. Le gouvernement admet que, pour les contrats à long terme visés par le recours, cette «stipulation formelle» est intervenue après la date limite du 15 février 1972.

8 Le gouvernement italien soutient, cependant, que les contrats en question ont été «conclus» entre le 16 décembre 1971 et le 15 février 1972, même si leur «stipulation formelle» a eu lieu ultérieurement. Il invoque, à cet effet, les règles générales du droit des contrats, selon lesquelles un contrat serait conclu au moment où la volonté des deux parties se rencontre. En ouvrant publiquement la possibilité de conclure des contrats à long terme à des conditions fixées par les règlements communautaires, les organismes d'intervention feraient une offre au public, qui serait acceptée par le producteur de vin dès la présentation de sa demande.

9 Le gouvernement italien reconnaît qu'après la présentation de la demande, l'organisme d'intervention doit procéder à la vérification d'une série de données, afin de contrôler la conformité de la demande avec la réglementation communautaire applicable, mais il estime qu'un résultat négatif de cette vérification doit être considéré comme une condition résolutoire d'un contrat déjà conclu.

10 Il importe de souligner d'abord que l'aide au stockage à long terme du vin de table a pour but, ainsi que la Commission l'a fait valoir à juste titre, de permettre, dans une situation d'excédents importants, d'éliminer du marché les quantités excédentaires dès le début de la campagne et jusqu'aux vendanges suivantes, notamment afin de stabiliser les marchés. L'obligation de conclure les contrats à long terme dans la période comprise entre le 16 décembre et le 15 février d'une même campagne viticole ainsi que la periode de validité de neuf mois prévue pour ces contrats visent à réaliser cet objectif. C'est dans ce cadre que la notion de «conclusion» du contrat doit être comprise.

11 Il convient de rappeler ensuite que les contrôles et les vérifications à effectuer par l'organisme d'intervention — ou, comme en l'espèce, par les inspections provinciales de l'agriculture agissant au nom de l'organisme d'intervention compétent — ont pour objet d'établir si la demande présentée par le producteur de vin répond aux conditions essentielles posées par la réglementation communautaire, et de constater, à cet effet, notamment, s'il s'agit d'un vin de table de la catégorie visée par cette réglementation, si le producteur ayant fait la demande est le propriétaire du vin et si le vin est stocké en vrac.

12 Dans ces conditions, une interprétation de la notion de «conclusion» du contrat qui permettrait de fonder un droit à l'aide communautaire avant même qu'il soit établi que les conditions régissant cette aide sont réunies ne saurait être retenue. En effet, une telle interprétation aurait pour résultat que les actions nécessaires pour vérifier si ces conditions sont réunies pourraient intervenir pendant toute la durée de validité de neuf mois prévue pour le contrat, ou même après l'expiration de celle-ci.

13 Il en résulte qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre la «conclusion» du contrat et la «stipulation formelle» de celui-ci. L'article 9 du règlement n° 1437/70, qui prévoit la forme écrite pour le contrat, s'inspire d'ailleurs de l'idée que le contrat n'est parfait qu'au moment de la confection de l'acte écrit, après vérification de tous les éléments pertinents par l'organisme d'intervention. Dès lors, la thèse soutenue par le gouvernement italien doit être rejetée.

14 Le gouvernement italien fait encore valoir que le règlement n° 176/72 de la Commission aurait créé la possibilité de conclure des contrats à long terme après la date du 15 février 1972. L'effet rétroactif prévu par ce règlement n'aurait pas de sens si les contrats devaient néanmoins être conclus avant cette date.

15 Cet argument ne saurait être accueilli. Le règlement n° 176/72 de la Commission a modifié l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1437/70, disposition qui ne concerne que le début de la période de neuf mois pour laquelle un contrat peut être conclu. Par contre, la période au cours de laquelle les contrats doivent être conclus (celle entre le 16 décembre et le 15 février) n'a pas été touchée par cette modification; elle a été déterminée par des règlements du Conseil, en particulier par les règlements n° 816/70 et n° 2504/71.

16 Le troisième moyen concerne la protection de la confiance légitime. Le gouvernement italien soutient que la Commission aurait édicté le règlement n° 176/72 pour tenir compte des difficultés rencontrées par l'AIMA, celle-ci ayant signalé que son action dans le domaine des contrats de stockage subissait des retards, notamment en raison du laps de temps considérable qui s'écoulait entre la date de la demande et celle de la conclusion formelle de

l'acte incorporant le contrat. La Commission aurait ainsi donné l'impression d'accéder à cette demande en adoptant le règlement n° 176/72, et ne serait plus en droit de se retrancher derrière des arguments d'ordre formel pour contester la validité, par rapport à la réglementation communautaire, des contrats formellement conclus après le 15 février 1972.

17 Il résulte des considérations relatives au deuxième moyen que la pratique suivie par les autorités italiennes provient d'une interprétation erronée du droit communautaire. Dans un tel cas, la Commission ne serait tenue de faire prendre en charge par le FEOGA les dépenses effectuées sur cette base que si l'interprétation erronée pouvait être imputée à une institution de la Communauté.

18 Le gouvernement italien a fait savoir à la Cour que la demande de l'AIMA qu'il invoque a été faite oralement, et qu'il n'existe pas d'actes écrits relatifs à cette demande. Toutefois, la Commission a fourni à la Cour le texte du compte rendu de la 56e réunion du comité de gestion des vins, tenue en décembre 1971, qui indique que la délégation italienne a demandé que «la date de validité des contrats puisse être celle de la demande et non obligatoirement celle de la conclusion» pour tenir compte de la surcharge de travail de l'organisme d'intervention italien. C'est à cette demande que le règlement n° 176/72 a donné suite en modifiant le début de la période de validité des contrats de neuf mois.

19 Il ressort de ces circonstances de fait que le gouvernement italien n'a pu établir que son interprétation erronée du règlement n° 176/72 serait imputable au comportement de la Commission.

20 Il convient enfin de prendre position sur le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaquée. Pour autant que ce moyen ne concerne pas l'interprétation du règlement n° 176/72, problème déjà examiné ci-dessus, il méconnaît que le gouvernement italien a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision et qu'il connaissait donc les raisons pour lesquelles la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA la somme litigieuse.

21 Dans ces conditions, et dans le contexte particulier de l'élaboration des décisions relatives à l'apurement des comptes, la motivation de la décision attaquée doit être considérée comme suffisante.

22 Il en résulte que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

23 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens; la partie requérante ayant succombé en son action, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La partie requérante supporte les dépens.

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 janvier 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

P. Pescatore