CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 16 DÉCEMBRE 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans le troisième litige auquel l'apurement des comptes présentés par les États membres au titre des dépenses de l'exercice 1973, financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», a donné lieu, il s'agit des comptes présentés par la République italienne concernant l'aide au stockage privé du vin.

Alors que les services et organismes habilités en Italie à payer cette aide avaient déclaré pour ce poste (6910), au titre de l'exercice 1973, des dépenses se montant à 4 094 831 305 lires, la Commission n'a retenu à ce titre qu'une somme de 3 401 690 025 lires: la différence — 603 141 280 — résulte d'une correction qu'elle a opérée et qui est mentionnée à la page 52 (chapitre 69: vin) du projet de rapport de synthèse du 20 février 1979, relatif aux conclusions des travaux préparatoires à l'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie», au titre de l'exercice 1973. Cette rectification est motivée en détail au paragraphe 2.3.7.1 du projet de rapport. Ce rapport a été soumis au conseil du Fonds qui a été consulté par la Commission avant qu'elle n'arrête sa décision.

La République italienne vous demande d'annuler la décision de la Commission 79/898 du 12 octobre 1979, qui lui a été notifiée le 18 octobre suivant, en tant qu'elle exclut une somme de 604 863 175 lires concernant le paiement de l'aide aux contrats de stockage 1971-1972 à long terme. Ce montant correspond aux 603 141 280 lires dont nous venons de parler, plus un montant de 1 721 895 lires, comptabilisé comme recette en 1974.

I — Les éléments que nous venons de rappeler nous conduisent à écarter le premier moyen invoqué dans la procédure écrite par la République italienne, mais sur lequel elle n'a plus insisté lors de la procédure orale, tiré du défaut ou de l'insuffisance de motivation: la République italienne a été informée en détail non seulement du montant de la déduction opérée par la Commission, mais encore des raisons de cette déduction; elle a pu formuler des observations détaillées dans son mémorandum du 7 juillet 1979 et lors de la réunion du Comité du Fonds du 11 juillet 1979. Pour des raisons analogues à celles qui ont été développées par M. l'avocat général Franco Capotorti dans ses conclusions dans l'affaire 819/79 — République fédérale d'Allemagne/ Commission —, ce premier moyen ne nous paraît donc pas fondé.

II — Le second moyen invoqué par la requérante a trait à l'interprétation — erronée selon elle — que la Commission aurait donnée des «règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles» et de leur finalité.

A l'origine du litige se trouve une divergence d'opinions de la Commission et de l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), organisme habilité en Italie à payer les dépenses

1 — Traduit de l'allemand.

financées par la section «garantie» du FEOGA, sur les questions de savoir à quelle date les contrats de stockage de vin à long terme devaient être conclus et quelles étaient les opérations nécessaires pour la «conclusion» de tels contrats d'après la réglementation communautaire concernant la campagne 1971-1972.

1. Décrivons d'abord la réglementation communautaire en vigueur à l'époque en matière d'aide au stockage privé du vin.

Selon le paragraphe 5, alinéa 2, de 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 n° L 99, p. 1), des aides ne peuvent être accordées aux contrats de stockage à long terme qu'aux conditions de l'article 5, paragraphe 1, dudit règlement qui, dans la version de l'article 1 du règlement n° 2722/71 du Conseil du 20 décembre 1971 (JO n° L 282, p. 1) prévoit que:

«Des aides au stockage privé sont accordées pour des vins de table à déterminer, lorsqu'il résulte, pour une campagne viticole, des données du bilan prévisionnel que, pour les vins de table, les disponibilités constatées au début de la campagne viticole dépassent, de plus de quatre mois de consommation, la somme des besoins prévisibles pour la campagne viticole en cause.»

Les contrats à long terme valables pour une période minimale de neuf mois — seuls en cause dans la présente affaire — ne pouvaient à l'origine être conclus que pendant la période du 1er décembre au 31 janvier d'une même campagne (article 5, paragraphe 5, alinéa 2, du règlement n° 816/70). Toutefois, en raison du report au 10 décembre de la date de présentation du bilan prévisionnel opéré par l'article 1 du règlement du Conseil n° 2504/71 du 22 novembre 1971, modifiant le règlement n° 24 et le règlement n° 816/70, relatifs à l'organisation commune du marché viti-vinicole (JO n° L 261, p. 1), l'article 2 du règlement n° 2504/71 a remplacé ces dates respectivement par le 16 décembre et le 15 février.

Le 16 décembre est la date ultime avant laquelle le Conseil fixe le «prix de seuil de déclenchement du mécanisme des interventions» (article 3, paragraphe 1, du règlement n° 816/70); quant à la date du 15 février, le caractère impératif de son respect est souligné par la disposition (paragraphe 6 *a* de l'article 5, après la modification apportée par le règlement du Conseil n° 2504/71) selon laquelle «si l'évolution de la situation du marché et notamment le rythme de conclusion des contrats de stockage le justifient, la possibilité de conclure des contrats à long terme» peut être supprimée «antérieurement déjà» au 15 février.

Qu'il s'agisse des contrats à court terme ou des contrats à long terme, la version primitive du paragraphe 1 de l'article 8 du règlement de la Commission n° 1437/70 du 20 juillet 1970 relatif aux contrats de stockage pour le vin de table (JO n° L 160, p. 16) disposait qu'«un contrat ne peut être conclu pour une période débutant avant le jour de la conclusion du contrat», c'est-à-dire que, normalement, la période où le vin est réputé être entreposé peut *débuter* avant le jour de la conclusion du contrat dont il fait l'objet, puisqu'aussi bien le montant de l'aide est fixé par jour et par hectolitre et que la période retenue pour le calcul de l'aide est calculée à partir du jour du début du stockage contractuel jusqu'au jour de sortie.

Un certain nombre d'aménagements ont toutefois été apportés à ce principe.

L'article 1 du règlement n° 436/71 de la Commission du 26 février 1971, modifiant son règlement n° 1437/70 relatif aux contrats de stockage pour le vin de table (JO n° L 48, p. 73), et l'article 1 du règlement de la Commission n° 617/71 du 24 mars 1971 (JO n° L 71, p. 15) ont modifié les dispositions de l'article 8 du règlement n° 1437/70 en ce sens que, pour la campagne 1970-1971, la période de validité des contrats ayant fait l'objet d'une demande écrite *reçue* par l'organisme compétent le 15 janvier 1971 ou après cette date rétroagirait à la date de cette réception. La période de validité des contrats ayant fait l'objet d'une demande *formulée* avant le 15 janvier 1971, mais à la suite de laquelle un contrat n'avait pas encore été *conclu* à cette date, rétroagirait au 15 février 1971.

Par son règlement n° 2837/71 du 27 décembre 1971, octroyant des aides pour le stockage privé à long terme de certains vins de table (JO n° 285, p. 78), la Commission a ouvert, pour la campagne 1971-1972, la possibilité de conclure des contrats de stockage à long terme, valables pour neuf mois, relatifs aux types de vin de table R I, R II et A I ainsi qu'aux vins de table se trouvant dans une relation économique étroite avec les premiers.

Par suite de l'adoption du règlement du Conseil n° 2504/71 du 22 novembre 1971, fixant au 16 décembre et au 15 février le début et la fin de la période au cours de laquelle les contrats à long terme doivent être conclus, le règlement de la Commission n° 2837/71 du 27 décembre 1971 (article 3), «considérant que, pour la campagne en cours . . . , les producteurs n'ont pu apprécier correctement l'opportunité économique de conclure des contrats de stockage à court ou à long terme», a exceptionnellement autorisé la *conclusion* (entre le 16 décembre 1971 et le 15 février 1972) de contrats de stockage *à long terme* pour le vin de table des types R 1, R II et A I ainsi que pour les vins de table se trouvant en relation économique étroite avec ces types, faisant l'objet d'un contrat de stockage *à court terme* conclu entre le 15 novembre et le 30 décembre 1971. Avant l'adoption de ce règlement, le président du Comité de gestion, consulté le 22 décembre 1971, avait expressément souligné que cette mesure ne saurait constituer un précédent pour l'avenir.

Par règlement n° 176/72 de la Commission du 26 janvier 1972, complétant le règlement n° 1437/70 relatif aux contrats de stockage pour le vin de table (JO n° L 23, p. 20), le deuxième alinéa de l'article 8, paragraphe 1, dans la version du règlement de la Commission n° 617/71 du 24 mars 1971, a été remplacé par le texte suivant:

«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.»

2. Se référant à la réglementation susmentionnée, l'AIMA a octroyé une aide à une centaine de contrats de

stockage à long terme et elle a présenté une demande de remboursement relative à ce versement.

Tous ces contrats ont été *conclus après le 15 février 1972* — l'un d'eux porte même, d'après le tableau produit par le gouvernement italien, la date du 7 août 1973. Une trentaine d'entre eux couvrent une période antérieure au 15 février ou débutant à cette date. Pour une soixantaine, le début de la période couverte est postérieur au 15 février 1972.

Dans un premier temps, l'AIMA a estimé que la période de stockage commençait à courir à partir du moment de la stipulation contractuelle écrite et non pas dès la date de la «rencontre des volontés» des parties au contrat. Mais, par la suite, les autorités italiennes ont considéré que, bien que ces contrats n'aient été formellement conclus qu'après le 15 février 1972, et compte tenu du fait qu'ils avaient fait l'objet d'une demande présentée au plus tard à cette date, les opérations sur lesquelles ils portaient étaient éligibles au titre de l'aide au stockage en application du règlement de la Commission n° 176/72, car le début de la période de stockage sur laquelle ils portaient correspondait à la date de la formulation de la demande ou en tout cas à la date de sa présentation.

a) A cet égard, il y a lieu de remarquer que, comme le prouve l'insertion de l'exception dans l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1437/70, l'article 1 du règlement n° 176/72 entendait déroger au principe figurant à l'article 8, paragraphe 1, alinéa 1, en ce qui concerne l'*entrée en vigueur* des contrats de stockage, mais non pas à la durée de la période pendant laquelle ces contrats devaient être conclus. La Commission n'aurait d'ailleurs pas pu légalement le faire car la période du 16 décembre au 15 février, pendant laquelle les contrats à long terme pouvaient uniquement être conclus, était fixée par l'article 5, paragraphe 5, du règlement du *Conseil* n° 816/70, dans la version de l'article 2 du règlement n° 2504/71 du *Conseil*. Les règlements de la Commission n'entendaient ni ne pouvaient modifier en aucune façon les dispositions arrêtées par le Conseil.

b) Nous pensons qu'une conception saine des choses exige que la période entrant en ligne de compte pour le paiement de l'aide ne commence pas en principe avant que les contrats ne soient conclus. Le producteur a certes vocation à l'aide au moment où il présente la demande, mais celle-ci ne saurait être réputée acceptée dès le moment où sa demande est reçue et encore moins au moment où elle est formulée. Exiger la conclusion formelle du contrat pour que l'aide puisse être effectivement payée n'est point faire preuve d'un formalisme «exacerbé».

Tant les termes de la réglementation communautaire que ceux des décisions générales arrêtées par l'AIMA en vue de mettre en œuvre celle-ci ne laissent pas place à la construction soutenue par la requérante.

La réglementation communautaire (article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1437/70, dans la version de l'article 1 du règlement n° 176/72) distingue entre la formulation par écrit de la demande, sa réception par l'organisme compétent, son acceptation par celui-ci et (article 15, paragraphe 1b) la prise d'effet du contrat.

Même s'il n'établit pas un formulaire type de contrat, l'article 9, paragraphe 1, du règlement précise que «le contrat est établi en deux exemplaires au moins. Un exemplaire est destiné au producteur, un autre est conservé par l'organisme d'intervention» et il précise les mentions qui doivent obligatoirement y figurer afin de permettre d'identifier le vin concerné.

Tout ceci indique que l'offre de contracter ne saurait imposer d'obligations à une seule partie, l'AIMA, et que le contrat de stockage ne peut avoir qu'un caractère *synallagmatique:* au versement du montant de l'aide (article 9, paragraphe 2*e) correspondent* (article 13) certaines obligations (spécifiées notamment à l'article 9, paragraphe 2*c)* du producteur.

Celui-ci ne peut conclure un contrat que pour du vin dont il est, au moment de la conclusion du contrat, *toujours* propriétaire (article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1437/70). La quantité de vin faisant l'objet du contrat doit s'élever au moins à 100 hectolitres (article 3, paragraphe 2, premier alinéa). Qu'il s'agisse de contrats à long terme ou à court terme, le producteur s'engage, pendant la période de validité du contrat, à ne pas offrir à la vente ni à vendre le vin qui en fait l'objet, non plus qu'à la conditionner en récipients de moins de 50 litres (article 10). L'aide n'est accordée que pour le vin entré en stock pendant la période allant du début à la fin des dates stipulées: il ne suffit pas de demander le bénéfice de l'aide pour que le vin puisse être automatiquement considéré comme étant effectivement entré en stock. Normalement, un contrat ne débute et ne prend fin qu'aux dates auxquelles les conditions stipulées sont remplies.

L'AIMA — et à travers elle le FEOGA — ne peut préserver ses intérêts et assumer les responsabilités qui lui incombent tant au regard de la réglementation communautaire qu'au regard des viticulteurs stockeurs que si elle a pu vérifier, *avant* d'exprimer un accord qui l'engage en ce sens, notamment le volume, la qualité et la localisation du vin faisant l'objet du stockage.

S'il est déjà difficile de s'assurer que le vin mis sous contrat n'a pas été vendu — sans pour autant avoir quitté les chais du producteur — avant même la signature du contrat, il faut au moins pouvoir vérifier que le volume du vin restant dans les chais du producteur ne varie pas pendant toute la durée du stockage. Or, comment procéder à une telle vérification si l'on ne s'est pas assuré de la présence physique du volume stocké au moment de la passation du contrat? Tant que celui-ci n'est pas conclu, le producteur reste libre de disposer de son vin, de procéder à des transvasements et les déclarations d'intention ne sauraient suffire à cet égard. La Commission relève qu'en fait — et le gouvernement italien ne l'a pas contesté — certains producteurs ont vendu leur vin pendant le délai s'écoulant entre la présentation de la demande et la conclusion du contrat.

Il faut enfin pouvoir vérifier que le vin concerné répond à la définition du vin pour lequel une aide au stockage peut être accordée. L'«identification» du vin concerné est nécessaire pour que l'organisme d'intervention puisse être informé de tout changement concernant le vin stocké et s'assurer par exemple qu'il ne fait pas l'objet de certaines opérations préparatoires à sa commercialisation au cours de la période pour laquelle le contrat a été conclu.

La Cour a jugé qu'un contrôle des organismes d'intervention (dans la présente espèce, de l'AIMA ou des inspections provinciales de l'agriculture) est nécessaire «en vue de déterminer, compte tenu des conditions particulières des zones viticoles considérées, dans quelle mesure une multiplication des lieux de stockage serait de nature à mettre en cause l'efficacité du contrôle ou à en augmenter le coût sans proportion avec l'objectif poursuivi, de sorte que cette multiplication justifierait le refus de conclure un contrat de stockage» (arrêt du 28 juin 1979 dans l'affaire Lentes/république fédérale d'Allemagne, Recueil 1979, p. 2314).

La conclusion formelle du contrat est donc la preuve nécessaire que les contrôles permettant de vérifier la vocation du vin à bénéficier de l'aide ont bien été effectués; elle cristallise les droits et obligations réciproques du producteur et de l'organisme d'intervention. Pour pouvoir bénéficier de l'aide au stockage, la conclusion formelle du contrat doit donc avoir lieu dans le délai prescrit par l'article 5, paragraphe 5, alinéa 2, du règlement du Conseil n° 816/70 dans la version du règlement du Conseil n° 2504/71.

III — Enfin, le gouvernement italien invoque le moyen tiré de la violation de la «confiance légitime».

Ainsi que nous l'avons rappelé, il n'est pas possible d'admettre que, par analogie avec ce règlement et contrairement aux termes clairs du règlement du Conseil n° 816/70, des contrats à long terme puissent être réputés conclus avant le 15 février, pourvu qu'ils aient fait l'objet d'une demande présentée avant cette date.

Même si le règlement n° 176/72 allait au-delà des dérogations accordées pour la campagne 1970-1971 (règlements n^{os} 436/71 et 617/71), il ne pouvait en aucun cas laisser croire aux autorités italiennes qu'il permettrait la prise en considération de contrats qui n'auraient été effectivement conclus qu'après le 15 février.

A supposer que, lors de la réunion du Comité de gestion du 22 décembre 1971, la délégation italienne ait bien demandé si — comme cela avait été, selon elle, le cas pendant la campagne précédente et ceci ne nous semble pas être exact en ce qui concerne le texte du règlement n° 436/71 — la date du début de la prise d'effet des contrats pouvait être, d'une façon générale, celle de la demande dont ils faisaient l'objet et non celle de leur conclusion, il devait être clair, à la lecture du règlement n° 176/72 auquel a abouti cette réunion, que la réponse à cette demande était négative, du moins en ce qui concerne les contrats *à long terme*, sous réserve de la dérogation limitativement accordée par ce règlement.

Il appartenait aux autorités italiennes de remédier aux difficultés qui avaient conduit à leur accorder cette dérogation. Les organismes communautaires ont souvent reproché aux autorités italiennes le retard avec lequel celles-ci procèdent au paiement des aides communautaires, mais la solution à ce retard ne consiste pas à procéder à ce paiement en anticipant sur la réalisation des conditions mises par la réglementation communautaire au paiement des aides. En tout cas, l'«erreur d'interprétation» de la réglementation communautaire sur laquelle repose l'application par les autorités italiennes de cette réglementation ne saurait être imputée à la Commission.

IV — Nous concluons au rejet du recours et à ce que les dépens soient mis à la charge de la République italienne.