CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 12 juillet 2001 [1]

I — Introduction

1. Le présent pourvoi formé contre l'arrêt du Tribunal de première instance du 12 octobre 1999, Conserve Italia/Commission (T-216/96, Rec. p. II-3139), par lequel celui-ci a rejeté un recours en annulation, concerne la contestation d'une décision de la Commission supprimant, en 1996, un concours financier accordé en 1990 dans le cadre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après le «FEOGA»), section «orientation». La Commission a constaté conjointement avec les autorités italiennes que certaines des prestations subventionnées avaient été déjà fournies avant que la Commission ait reçu la demande de concours, de sorte que, en vertu des dispositions communautaires applicables, un concours financier de la Communauté européenne ne pouvait normalement pas être octroyé pour ces prestations. La partie requérante en première instance soutient que la dépense aurait néanmoins pu être considérée comme éligible au concours financier du Fonds, puisqu'elle avait été encourue dans les six mois précédant la demande de concours. Le litige porte également sur la question de savoir si, en cas d'indications partiellement inexactes du demandeur, un concours octroyé pour différents investissements peut être supprimé dans sa totalité ou doit être seulement réduit à concurrence de la part à laquelle se rapportent les renseignements inexacts.

II — Le cadre juridique

2. Les dispositions qui revêtent plus particulièrement de l'importance en l'espèce sont celles citées aux points 7 à 11 ci-après. Les autres dispositions sont surtout utiles à la vue d'ensemble ainsi qu'à l'analyse systématique.

3. La demande de Conserve Italia Soc. Coop. arl (ci-après «Conserve Italia») tendant à l'octroi d'un concours a été déposée (en 1988) au titre du règlement (CEE) n° 355/77. Le règlement (CEE) n° 2515/85 détermine les données que doit contenir la demande et indique les pièces à annexer à celle-ci. Le document de travail VI/1216/86 de la Commission énonce en détail ce qui peut faire l'objet d'un concours dans le cadre du règlement n° 355/77 et précise d'autres conditions ainsi que les modalités d'octroi.

1 — Langue originale: l'allemand.

4. Le règlement n° 355/77 a été remplacé par le règlement (CEE) n° 4256/88 dans le cadre de la coordination des différents Fonds structurels (FEOGA, Fonds européen de développement régional et Fonds social européen) qui a été réalisée en 1988. Toutefois, ce n'est qu'à la suite de l'adoption du règlement (CEE) n° 866/90 que le règlement n° 355/77 a cessé d'être en vigueur le 1er janvier 1990.

5. Le règlement (CEE) n° 4256/88, quant à lui, ne concerne que le FEOGA et doit être lu en combinaison avec le règlement (CEE) n° 4253/88 qui établit les règles communes pour la gestion de tous les Fonds structurels.

1) *Règlement (CEE) n° 355/77 du Conseil, du 15 février 1977, concernant une action commune pour l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles* [2]

6. Ce règlement prévoit, en ses articles 1er, paragraphe 3, 2 et 6, paragraphe 1, sous a), quels projets peuvent être financés — et dans quel but ils peuvent l'être — par le FEOGA, section «orientation».

7. L'article 19, paragraphe 2, dispose:

«[...] La Commission peut décider *de suspendre, de réduire ou de supprimer* [3] le concours du Fonds [...]:

— si le projet n'est pas exécuté comme prévu ou

— si certaines des conditions imposées ne sont pas remplies [...]

— [...]

La Commission procède à la récupération des sommes dont le versement n'était pas ou n'est plus justifié.»

2) *Règlement (CEE) n° 2515/85 de la Commission, du 23 juillet 1985, relatif aux demandes de concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «orientation», pour des projets d'amélioration des conditions de transfor-*

2 — JO L 51, p. 1.

3 — C'est nous qui soulignons.

mation et de commercialisation des produits agricoles et des produits de la pêche[4]

[...]

8. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de ce règlement, les demandes de concours introduites en vertu du règlement n° 355/77 doivent contenir les données indiquées aux annexes; elles doivent être accompagnées des pièces visées dans ces annexes. Sous le point 5.3 de la demande à remplir par le demandeur, celui-ci doit mettre une croix dans la case appropriée pour indiquer s'il s'engage à ne pas commencer les travaux avant réception de la demande de concours par le FEOGA, section «orientation». Selon la note explicative relative à cette rubrique, les projets commencés avant que la demande soit parvenue à la Commission ne peuvent pas recevoir de concours.

B.1. Actions totalement exclues

[...]

5. Actions ou travaux commencés avant la présentation de la demande, exceptés:

a) [...]

3) *Document de travail VI/1216/86 concernant la fixation du concours maximal pouvant être accordé au titre du FEOGA, section «orientation», dans le cadre du règlement n° 355/77*

9. Les passages du document de travail qui revêtent de l'importance en l'espèce sont ainsi libellés:

b) l'achat de machines, d'appareils et de matériel de construction, y compris les charpentes métalliques et éléments préfabriqués (la commande et la fourniture), à condition que le montage, l'installation, l'incorporation, et les travaux sur place en ce qui concerne le matériel de construction, n'aient pas eu lieu avant la présentation de la demande de concours;

«I. Les actions à exclure de la fixation du concours maximal

c) les frais relatifs à l'achat d'équipements et de machines faisant l'objet d'essais avant la présentation du projet;

4 — JO L 243, p. 1.

d) [...]

Les actions de a) et b) sont éligibles, tandis que les actions sous c) et d) ne sont pas éligibles, mais ne rendent pas le projet irrecevable. Tout autre action ou travail commencé avant le dépôt de la demande concernant le projet rend celui-ci irrecevable.

[...]

12. Les frais de location d'équipement et les investissements financés par un crédit-bail (leasing). Par exemple: frais de location pour l'utilisation de machines Tetra Pak; projet partiellement ou totalement financé par un crédit-bail.

Toutefois, ces investissements peuvent être éligibles si le contrat de location-achat [...] prévoit que le bénéficiaire devient propriétaire de l'équipement loué ou de l'action financée dans les cinq ans qui suivent la date d'octroi du concours. Ce délai est réduit à quatre ans pour les projets financés à partir de 1985.

[...]»

4) *Règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part* [5]

10. L'article 15, paragraphe 2, de ce règlement dispose:

«2. Sous réserve de l'article 33 [...] une dépense ne peut pas être considérée comme éligible au concours des Fonds si elle est encourue avant la date de réception par la Commission de la demande y afférente.

Toutefois, pour le cofinancement des projets et des régimes d'aides, une dépense *peut* [6] être considérée comme éligible au concours des Fonds *si elle est encourue dans les six mois qui précèdent la date de réception par la Commission de la demande y afférente* [7].»

5 — JO L 374, p. 1.
6 — C'est nous qui soulignons.
7 — C'est nous qui soulignons.

11. L'article 24 est intitulé «*Réduction, suspension et suppression*[8] du concours». Il dispose:

«1. Si la réalisation d'une action ou d'une mesure ne semble justifier qu'une partie du concours financier qui lui a été alloué, la Commission procède à un examen approprié du cas dans le cadre du partenariat, en demandant notamment à l'État membre ou aux autres autorités désignées par celui-ci pour la mise en œuvre de l'action de présenter leurs observations dans un délai déterminé.

2. Suite à cet examen, la Commission peut *réduire ou suspendre*[9] le concours pour l'action ou la mesure concernée si l'examen confirme l'existence d'une irrégularité, et notamment d'une modification importante qui affecte la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action ou de la mesure et pour laquelle l'approbation de la Commission n'a pas été demandée.

3. Toute somme donnant lieu à répétition de l'indu doit être reversée à la Commission. [...]»

5) Le règlement (CEE) n° 4256/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le FEOGA, section «orientation» [10]

12. L'article 10 de ce règlement dispose:

«1. Le Conseil, statuant sur une proposition de la Commission selon la procédure prévue à l'article 43 du traité, décide au plus tard le 31 décembre 1989 les modalités et conditions de la contribution du Fonds aux mesures d'amélioration des conditions de commercialisation et de transformation des produits agricoles et sylvicoles [...]

2. Avec effet à la date d'entrée en vigueur de la décision du Conseil visée au paragraphe 1, le règlement (CEE) n° 355/77 [...] est abrogé.

[...]

3. Par dérogation au paragraphe 2, les dispositions des articles 6 à 15 et 17 à 23 du règlement (CEE) n° 355/77 restent toutefois applicables aux projets introduits

8 — C'est nous qui soulignons.

9 — C'est nous qui soulignons.

10 — JO L 374, p. 25.

avant l'entrée en vigueur de la décision du Conseil visée au paragraphe 1 [...]»

13. En application du paragraphe 1 de cet article, le Conseil a arrêté, le 29 mars 1990, le règlement (CEE) n° 866/90, concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles [11]. Ce règlement abroge conformément à l'article 10, paragraphe 2, précité, le règlement n° 355/77.

14. La dérogation prévue au deuxième alinéa de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 a été supprimée, à partir du 3 août 1993, par le règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil, du 20 juillet 1993, modifiant le règlement n° 4253/88 [12].

III — Les faits

15. Les faits suivants résultent des points de l'arrêt du Tribunal Conserve Italia/Commission, précité, qui sont repris ci-après:

«20 Le 27 octobre 1988, la Commission a reçu une demande tendant à l'octroi d'un concours du FEOGA déposée par le gouvernement italien en vertu du règlement n° 355/77. Cette demande avait été introduite par la Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, un groupement de coopératives agricoles qui a géré une grande partie du secteur agro-alimentaire italien jusqu'à sa liquidation en mai 1991, pour le compte de Fedital SpA (ci-après 'Fedital'). Le concours demandé était destiné à soutenir un projet de développement, de rationalisation et de modernisation technique d'un établissement de Fedital situé dans la commune de Massa Lombarda.

[...]

22 Au cours de l'examen de la demande, Fedital a vendu, le 31 décembre 1989, son établissement de Massa Lombarda à Colombani Lusuco SpA, dont la Federazione Italiana dei Consorzi Agrari détenait également le contrôle. La raison sociale de la société acquéreur a ensuite été modifiée en 'Massalombarda Colombani SpA' (ci-après 'Massalombarda Colombani'). Le 18 octobre 1994, cette dernière société a été vendue à Frabi SpA (devenue par la suite Finconserve SpA), société financière du groupe Conserve Italia Soc. Coop. arl (ci-après 'Conserve Italia'), la requérante. [...]

23 Le 23 mars 1990, la Commission a demandé à Fedital de préciser la

11 — JO L 91, p. 1.
12 — JO L 193, p. 20.

nature, le coût et les dates de début et de fin des travaux à financer et d'indiquer s'ils avaient été commencés avant la date de réception de la demande par la Commission (27 octobre 1988). En outre, la Commission a demandé le bilan pour l'année 1988 ainsi qu'une copie des contrats de vente relatifs aux diverses acquisitions de la société.

24 Massalombarda Colombani a répondu, le 17 avril 1990, que les travaux avaient commencé le 31 octobre 1988 et avaient été achevés avant le 30 juin 1990 et a joint des copies de contrats à sa réponse. L'un d'eux, signé le 22 décembre 1988, concernait la vente d'une machine d'emballage de marque Tetra Pak.

25 Par décision du 29 juin 1990, la Commission a accordé à Massalombarda Colombani un concours d'un montant de 2 002 932 326 LIT, pour un investissement global de 8 036 600 000 LIT (ci-après 'décision d'octroi').

26 Par décision du 18 novembre 1991, le gouvernement italien a accordé à Massalombarda Colombani une subvention de 2 008 000 000 LIT en complément du concours financier du FEOGA.

27 Le 22 novembre 1991, les autorités italiennes ont procédé à l'inspection finale des travaux et les ont approuvés, au motif qu'ils correspondaient globalement aux conditions posées dans la décision d'octroi.

28 À la suite d'inspections effectuées conjointement par les autorités italiennes et la Commission en mars 1993 et du 26 au 30 septembre 1994, cette dernière a constaté que certains achats et travaux avaient été effectués avant la date de réception de la demande de concours et que, contrairement à la copie du contrat d'achat d'une machine Tetra Pak qui lui avait été transmise le 17 avril 1990 en réponse à sa demande de renseignement du 23 mars 1990, l'original indiquait que la machine en question avait déjà été installée dans l'établissement de l'acheteur, au titre d'un contrat de location, avant la date de réception de la demande. En outre, de nombreux bons de livraison de machines acquises dans le cadre du projet portaient une date antérieure à celle de la réception de la demande tandis que d'autres manquaient.

29 Par télécopie du 3 novembre 1994 adressée à la Commission, les autorités italiennes se sont déclarées favorables à l'ouverture d'une procédure de suppression du concours accordé par le FEOGA, compte tenu des graves irrégularités constatées.

30 Le 22 mai 1995, la Commission a informé Massalombarda Colombani et les autorités italiennes de son intention d'engager une telle procédure et de récupérer les sommes indûment versées et les a invitées à présenter leurs observations à cet égard.

31 Les 3 août et 22 septembre 1995, Massalombarda Colombani a présenté ses observations. Elle a souligné que, si elle avait effectivement acheté des équipements avant la réception, par la Commission, de la demande de concours, ces achats avaient été faits à l'essai. Par ailleurs, elle a reconnu que le projet visait certains travaux réalisés avant la demande de concours. À la suite d'un entretien avec les fonctionnaires des services compétents de la Commission, le 19 janvier 1996, elle a déposé un mémoire complémentaire le 27 février 1996.

32 Le 3 octobre 1996, la Commission a pris la décision C (96) 2760, supprimant le concours octroyé à la société Massalombarda Colombani par décision de la Commission C (90) 950/356, du 29 juin 1990, relative à l'octroi du concours FEOGA, section 'Orientation', dans le cadre du projet n° 90.41.IT.109.0, au titre du règlement n° 355/77, intitulé 'Potenziamento e aggiornamento tecnologico degli impianti di uno stabilimento ortofrutticolo in Massa Lombarda (Ravenna)' du FEOGA (ci-après 'décision attaquée').

33 Les motifs principaux de cette décision sont reproduits ci-dessous:

'[...]

considérant que le concours a été octroyé compte tenu notamment de la description technique des travaux prévus et de la période de réalisation des travaux indiquée dans le dossier joint à la demande de concours et figurant dans le texte de la décision;

[...]

considérant qu'au cours [d'un] contrôle il a été constaté que certains achats à titre définitif ont été effectués, et que certains travaux ont été réalisés, avant la date de réception, par la Commission, de la demande de concours provenant du bénéficiaire, c'est-à-dire avant le 27.10.88, et que telle circonstance contrevient à l'engagement souscrit par le bénéficiaire, conformément à la disposition de la page 5 de l'annexe A1 du règlement [...] n° 2515/85 [...], dans cette même demande de concours;

considérant qu'il a également été constaté qu'un contrat d'achat d'une machine d'emballage Tetra Pak a été

falsifié pour occulter le fait que celle-ci avait déjà été installée dans l'établissement avant la date de réception de la demande de concours;

[...]

considérant que, au vu des indications fournies ci-dessus, les irrégularités constatées affectent les conditions de mise en œuvre du projet en question [...]'»

IV — La procédure devant le Tribunal de première instance et l'arrêt rendu par celui-ci

16. Conserve Italia a formé le 23 décembre 1996 un recours contre la décision de la Commission.

Elle a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision attaquée;

— pour autant que de besoin, annuler tout acte accompli en relation avec la décision attaquée, en particulier le document de travail;

— condamner la Commission aux dépens.

En réponse à une question posée par le Tribunal, la partie requérante a, toutefois, précisé que sa demande tendant à l'annulation de tout acte connexe à la décision attaquée, en particulier le document de travail, était fondée sur l'article 184 du traité CE (devenu article 241 CE).

La Commission a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer irrecevable la conclusion tendant à l'annulation, pour autant que de besoin, du document de travail;

— pour le surplus, rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

17. Au soutien de son recours, la requérante a invoqué diverses violations de règles de droit relatives à l'application du traité CE et, en particulier, de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88, du point B.1, paragraphes 5 et 12, du document de travail et de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88. Dans le cadre de ces moyens, elle a fait notamment grief à la Commission d'avoir violé les principes de légalité de la sanction, de protection de la confiance légitime et de proportionnalité et d'avoir commis un détournement de pouvoir. Enfin, elle a soulevé également un moyen tiré d'une violation des formes substantielles, en ce que la décision attaquée serait insuffisamment motivée.

1) *Sur le moyen tiré d'une violation de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88*

18. Selon ce qui est exposé dans l'arrêt attaqué, Conserve Italia a fait valoir à cet égard les arguments suivants:

«43 Selon la requérante, la condition du point 5.3 des 'Notes explicatives par rubrique' de l'annexe A au règlement n° 2515/85, selon laquelle 'les projets commencés avant que la demande soit parvenue à la Commission ne peuvent pas recevoir de concours', doit être interprétée à la lumière de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88, car la décision de la Commission sur l'éligibilité du projet serait régie par cette disposition.

44 Les termes 'dépense' et 'encourue', figurant au deuxième alinéa de cet article [...], indiqueraient qu'il faut avoir égard à la date du paiement des achats ou travaux ou, à tout le moins, à la date de facturation.

45 En l'espèce, tous les paiements auraient été effectués postérieurement à la date de réception par la Commission de la demande de concours (27 octobre 1988), toutes les factures porteraient une date postérieure au début de l'action, que la requérante fixe, dans sa requête, au 1er octobre 1988, et aucun bordereau de livraison n'aurait été établi plus de six mois avant cette dernière date. Par conséquent, les dépenses litigieuses seraient toutes éligibles.

46 En outre, la bénéficiaire n'aurait jamais fait de fausses déclarations quant à la date des achats ou travaux. Les opérations réalisées avant la date de réception par la Commission de la demande de concours (notamment le contrat de location de la machine Tetra Pak) n'auraient pas fait l'objet de contrats à titre définitif, mais seulement de rapports préliminaires ou de contrats sous condition suspensive.

47 Enfin, en supprimant le concours litigieux sur la base de critères différents de ceux de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88, la défenderesse aurait enfreint le principe de protection de la confiance légitime [...]»

19. À cet égard, le Tribunal de première instance a dit:

«59 [...] l'article 19, paragraphe 2, [du] règlement [n° 355/77] dispose que la Commission peut décider de suspendre, réduire ou supprimer un concours 'si le projet n'est pas exécuté comme prévu' et 'si certaines des conditions imposées ne sont pas remplies'.

60 Cette disposition ne précise pas quelles sont ces conditions, mais fait explicitement référence aux 'conditions financières ou autres imposées pour chaque projet'. Il s'ensuit que toutes les conditions imposées pour chaque projet, qu'elles soient d'ordre technique ou financier ou qu'elles imposent le respect d'un délai, sont comprises dans cette expression.

61 L'article 1[er], paragraphe 1, du règlement n° 2515/85 prévoit que "[l]es demandes de concours du FEOGA, section 'Orientation' [...] doivent contenir les données et pièces indiquées aux annexes". Il s'ensuit que la force obligatoire des indications contenues dans le formulaire de demande de concours, notamment celles relatives à l'engagement que le demandeur de concours doit prendre lors de l'introduction de la demande, examiné à la lumière du point 5.3 des 'Notes explicatives par rubrique' de l'annexe A audit règlement [...] est identique à celle des dispositions du règlement, auquel les modèles et notes explicatives sont annexés (en ce sens, voir arrêt du Tribunal du 24 avril 1996, Industrias Pesqueras Campos e.a./Commission, T-551/93, T-232/94, T-233/94 et T-234/94, Rec. p. II-247, point 84). Qui plus est, la société Massalombarda Colombani a, par sa signature, pris l'engagement personnel exprès, solennel et univoque de ne pas commencer les travaux avant réception de la demande de concours par le FEOGA, section 'Orientation'. Cet engagement ayant été accepté par la Commission, il a été intégré dans l'acte octroyant le concours et participe à la force juridique de celui-ci. Dès lors, la condition de délai auquel l'engagement se réfère, qui contribue notamment à la sécurité juridique et à un traitement égal des demandeurs de concours, constitue une condition imposée au sens de l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77 et son inobservation a pour conséquence que le projet financé n'est pas exécuté comme prévu.

62 Toutefois, cet engagement — tel que prévu dans le formulaire de demande de concours et pris par la bénéficiaire

lors de l'introduction de la demande — ne fait pas référence à une période de six mois antérieure à la réception de la demande. Il convient donc d'examiner si, comme le soutient la requérante, l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1989, de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 a modifié l'engagement en ce sens qu'il permettait que des dépenses soient encourues dans les six mois précédant la date de réception de la demande par la Commission.

63 Il ressort de l'article 15, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 4253/88 et du terme 'peut' figurant à son deuxième alinéa que, en règle générale, une dépense n'est éligible que si elle a été encourue après la date de réception, par la Commission, de la demande y afférente. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que la Commission a la faculté de considérer une dépense comme étant éligible si elle a été encourue dans les six mois précédant la date de réception par la Commission de la demande.

64 Par la décision d'octroi [...], la Commission a approuvé la demande contenant l'engagement personnel de ne pas commencer les travaux avant réception de la demande de concours, sans préciser qu'elle entendait faire usage de la faculté prévue par l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 4253/88.

65 Même s'il fallait suivre la thèse selon laquelle l'engagement doit être interprété à la lumière de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88, le critère à prendre en considération pour déterminer la date à partir de laquelle les travaux peuvent être commencés serait, à défaut d'indication contraire de la Commission, celui posé au premier alinéa de cette disposition.

66 Il convient, dès lors, d'identifier la date à prendre en considération pour déterminer si les travaux ont été commencés avant la réception par la Commission de la demande de concours, au sens de l'engagement souscrit lors de l'introduction de la demande du concours litigieux. En particulier, il s'agit d'examiner si, comme le soutient la requérante, cette date est celle du paiement des premiers achats ou travaux subventionnés ou, éventuellement, celle de facturation de ces derniers.

67 La conclusion de contrats, même sous condition suspensive, dans le cadre d'un projet d'investissement soutenu a des répercussions déterminantes sur les modalités de mise en œuvre de celui-ci. Dès lors, de tels contrats constituent une mesure d'exécution d'un projet. Partant, c'est leur conclusion qui détermine la date de commencement des travaux, au sens de l'engagement souscrit par la bénéficiaire.

68 Or, la requérante ne conteste pas que des contrats relatifs à des machines faisant l'objet du projet soutenu ont été conclus avant la date de réception par la Commission de la demande de concours.

69 En conséquence, la bénéficiaire a violé l'engagement, pris dans le formulaire de demande, de ne pas commencer la mise en œuvre du projet avant cette date. Il en résulte qu'une condition imposée par la décision d'octroi du concours n'a pas été respectée et que le projet n'a pas été exécuté comme prévu.

70 La thèse de la requérante, selon laquelle la date pertinente est celle du paiement ou à tout le moins celle de facturation, ne saurait être accueillie. En effet, il est douteux que la bénéficiaire du concours ait pu croire que le projet n'avait pas fait l'objet d'un commencement d'exécution avant l'établissement ou le paiement des factures. À supposer que la bénéficiaire du concours n'ait eu aucune intention frauduleuse, elle aurait, à tout le moins, dû avoir des doutes quant à son interprétation de l'engagement de ne pas commencer l'exécution du projet avant la réception par la Commission de la demande de concours. En pareil cas, il lui appartenait de s'informer sur la portée de l'engagement requis, non seulement pour ne pas s'engager à la légère, mais également pour éviter tout risque d'induire la Commission en erreur.

71 Les demandeurs et bénéficiaires de concours sont tenus de s'assurer qu'ils fournissent à la Commission des informations fiables non susceptibles de l'induire en erreur, sans quoi le système de contrôle et de preuve mis en place pour vérifier si les conditions d'octroi du concours sont remplies ne saurait fonctionner correctement. En effet, à défaut d'informations fiables, des projets ne remplissant pas les conditions requises pourraient faire l'objet d'un concours. Il en découle que l'obligation d'information et de loyauté qui pèse sur les demandeurs et bénéficiaires de concours est inhérente au système de concours du FEOGA et essentielle pour son bon fonctionnement.

72 La circonstance que, en l'espèce, des informations relatives à la date de commencement des travaux ont été dissimulées ou présentées de manière à induire la Commission en erreur constitue une violation de cette obligation et, partant, de la réglementation applicable.

73 Partant, il ne saurait être reproché à la défenderesse d'avoir violé l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88.

74 Le grief tiré d'une méconnaissance du principe de protection de la confiance légitime étant fondé sur la prémisse que

l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 a été violé et l'argument que la requérante tire de cette prétendue violation de ladite disposition n'étant pas fondé pour les raisons exposées ci-dessus, il doit également être rejeté.

— Falsification d'un contrat d'achat d'une machine d'emballage

75 La requérante reconnaît que la copie du contrat de vente d'une machine d'emballage Tetra Pak transmise à la Commission en réponse à une demande de renseignement ne contenait pas l'indication, figurant sur l'original, selon laquelle la machine en question était déjà installée dans l'établissement de la bénéficiaire en vertu d'un contrat de location (voir ci-dessus point 49) à la date de réception de la demande de concours par la Commission.

76 La bénéficiaire du concours aurait dû présumer qu'une information complète concernant le contrat en cause était indispensable pour que la Commission exerce correctement ses compétences, d'autant plus que cette dernière avait demandé des informations à cet égard. En conséquence, la bénéficiaire devait transmettre une copie conforme à l'original du contrat en question (voir ci-dessus point 71). La transmission d'une copie non fidèle dudit contrat constitue une irrégularité manifeste et grave, qui, si elle n'est pas intentionnelle, procède à tout le moins d'une négligence grave.

77 Contrairement à ce qu'affirme la requérante, cette irrégularité a pu avoir une incidence sur le montant du concours. En effet, la finalité du règlement n° 355/77, ainsi qu'il ressort tant de son intitulé que de son quatrième considérant et des dispositions de son titre II, est l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles. L'amélioration s'apprécie en comparant la situation devant résulter de l'action financée par rapport à celle qui existait avant le commencement du projet. L'exécution de ce dernier ne pouvant débuter avant la réception par la Commission de la demande de concours, c'est par rapport à la situation antérieure à cette date qu'il convient d'apprécier l'amélioration. Or, il n'est pas exclu que l'achat définitif d'une machine d'emballage, déjà installée dans l'établissement de l'entreprise bénéficiaire au titre d'un contrat de location, ne constitue pas une telle amélioration. En toute hypothèse, la requérante n'a pas démontré que l'achat de la machine entraînerait une amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles considérés.

78 L'absence d'incidence de l'irrégularité en question ne saurait être déduite du document de travail. D'une part, à supposer que le point B.1, paragraphe 5, sous b), dudit document de travail vise les machines du type de

celle en cause, il ne s'applique, en toute hypothèse, qu'aux machines n'ayant pas été installées avant la présentation de la demande de concours, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. D'autre part, le point B.1, paragraphe 12, de ce document de travail prévoit que les investissements financés par crédit-bail ne sont éligibles que si le contrat prévoit que le bénéficiaire devient propriétaire de l'équipement financé dans les quatre ans qui suivent la date d'octroi du concours. En l'occurrence, le contrat de location ne contenait pas de clause stipulant un transfert de propriété dans ce délai.

[...]

80 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les moyens tirés d'une violation de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 et du point B.1, paragraphes 5 et 12, du document de travail doivent être rejetés.»

2) *Sur la base légale de la suppression du concours et la prétendue violation de l'article 24, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 4253/88*

20. Conserve Italia a fait valoir devant le Tribunal de première instance que l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 n'est pas applicable en l'espèce, les irrégularités constatées n'ayant pas affecté les conditions de mise en œuvre de l'action. Subsidiairement, elle a soutenu que l'article 24, paragraphe 2, ne prévoit pas la possibilité de supprimer un concours, mais seulement de le réduire ou de le suspendre. Partant, la décision attaquée serait illégale, car dépourvue de base légale.

21. À cet égard, le Tribunal a dit ce qui suit dans son arrêt:

«90 Il ressort des points 69 et 72 à 76 ci-dessus que la bénéficiaire du concours n'a pas exécuté le projet comme prévu et que certaines des conditions imposées n'ont pas été remplies. Or, l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77 permet à la Commission de suspendre, de réduire ou de supprimer un concours ayant été préalablement octroyé si le projet n'a pas été exécuté comme prévu ou si certaines des conditions imposées ne sont pas remplies. En conséquence, cette disposition constituait une base juridique adéquate pour l'adoption de la décision attaquée.

91 Les violations constatées aux points 69 et 72 à 76 ci-dessus constituent des irrégularités au sens de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88. Il s'ensuit que cette disposition était également applicable en l'espèce.

92 Si le libellé dudit article 24, paragraphe 2, ne prévoit pas explicitement la possibilité pour la Commission de prendre une mesure de suppression d'un concours, il demeure qu'il est intitulé 'Réduction, suspension et suppression du concours'. Lorsqu'il existe une divergence entre le libellé d'une disposition et son intitulé, il y a lieu d'interpréter l'un et l'autre de manière à ce que tous les termes employés aient une utilité. Compte tenu, premièrement, de cette norme d'interprétation et, deuxièmement, de l'existence d'un autre texte, également applicable au concours considéré, prévoyant la possibilité de supprimer un concours du FEOGA dans certaines conditions (article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77; [...]), il y a lieu d'interpréter l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 en ce sens que l'ensemble des termes employés par le législateur, notamment le mot 'suppression' figurant dans son intitulé, ait une utilité. En conséquence, il convient d'interpréter cet article en ce sens qu'il permet à la Commission de supprimer un concours du FEOGA en cas d'irrégularité, notamment en cas de modification importante de l'action affectant sa nature ou les conditions de sa mise en œuvre sans que l'approbation préalable de la Commission ait été demandée.

93 L'existence d'une base juridique habilitant la Commission à supprimer un concours étant établie, les griefs tirés d'une violation du principe de légalité de la sanction et d'un détournement de pouvoir ne sauraient prospérer.»

3) *Sur la proportionnalité de la suppression du concours*

22. Conserve Italia a enfin fait valoir que la décision attaquée était disproportionnée. Les irrégularités reprochées n'ayant entraîné aucun écart entre le projet approuvé et l'action réalisée et ne procédant pas d'une intention frauduleuse ou du souci d'obtenir un concours financier plus élevé que le montant des investissements réalisés, elles ne justifiaient pas la suppression du concours en cause.

23. Sur ce point, le Tribunal a jugé ce qui suit:

«101 Le principe de proportionnalité, consacré par le troisième alinéa de l'article 3B du traité CE (devenu article 5 CE), exige, selon la jurisprudence constante de la Cour, que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché [...]

102 La Cour a également précisé que, s'agissant de l'évaluation d'une situation complexe, ce qui est le cas en matière de politique agricole commune (voir, en ce sens, notamment, arrêt de la Cour du 20 octobre 1977, Roquette, 29/77, Rec. p. 1835,

point 19), les institutions communautaires jouissent d'un large pouvoir d'appréciation. En contrôlant la légalité de l'exercice d'un tel pouvoir, le juge doit se limiter à examiner s'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si l'institution n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation [...]

103 En outre, selon la Cour, les obligations dont le respect est d'importance fondamentale pour le bon fonctionnement d'un système communautaire peuvent être sanctionnées par la perte d'un droit ouvert par la réglementation communautaire, tel le droit à une aide (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 12 octobre 1995, Cereol Italia, C-104/94, Rec. p. I-2983, point 24, et la jurisprudence y citée).

104 Ainsi qu'il a été rappelé au point 77 ci-dessus, le règlement n° 355/77 a pour objet de promouvoir l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, l'amélioration s'appréciant par comparaison de la situation devant résulter de l'action financée avec celle qui existait avant le commencement du projet. Il découle également du septième considérant du règlement n° 355/77 que le législateur a entendu mettre en place une procédure de contrôle efficace pour assurer le respect par les bénéficiaires des conditions posées lors de l'octroi du concours du FEOGA. Il résulte enfin du point 71 ci-dessus que la fourniture par les demandeurs et bénéficiaires de concours d'informations fiables et non susceptibles d'induire la Commission en erreur est indispensable au bon fonctionnement du système de contrôle et de preuve mis en place pour vérifier si notamment la condition de non-commencement du projet avant la réception par la Commission de la demande de concours est remplie.

105 À l'audience, la requérante a reconnu, d'une part, que des travaux avaient été commencés avant la réception par la Commission de la demande de concours pour un montant de 1 780 663 116 LIT et, d'autre part, que l'irrégularité relative au contrat de vente de la machine d'emballage Tetra Pak correspondait à un montant de 470 000 000 LIT, soit un total de 2 250 663 116 LIT. Le concours octroyé au titre du FEOGA étant de 2 002 932 326 LIT et l'investissement global de 8 036 600 000 LIT, les irrégularités reprochées représentent donc 112 % du concours et 28 % de l'investissement. Le fait que la requérante n'a pas respecté son engagement de ne pas commencer les travaux avant la réception par la Commission de la demande de concours, n'en a pas informé cette dernière et a, en réponse à une demande de renseignement de la Commission, transmis une copie non conforme à l'original d'un contrat de vente d'une machine visée par le projet subventionné constitue des violations graves d'obligations essentielles.

106 S'il est exact que les circonstances de l'espèce diffèrent de celles dont le Tribunal a eu à connaître dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Industrias Pesqueras Campos e.a./Commission, cité au point 61 ci-dessus, la Commission a, toutefois, pu raisonnablement estimer que toute autre mesure que la suppression du concours risquait de constituer une invitation à la fraude. En effet, les bénéficiaires pourraient être tentés de fournir de fausses informations ou d'occulter certaines informations, pour grossir artificiellement le montant de l'investissement susceptible d'être financé, afin d'obtenir un concours financier communautaire plus important, sous peine de voir ce dernier seulement réduit à concurrence de la part de l'investissement ne remplissant pas une condition d'octroi du concours.

107 En outre, l'argumentation de la requérante, selon laquelle la suppression du concours serait disproportionnée, au motif que les irrégularités reprochées seraient imputables à Fedital et non à elle-même, doit être rejetée. En effet, elle a acquis les droits et obligations de Fedital à la suite des rachats successifs évoqués [...]

108 [...]

109 En conséquence, la requérante n'a pas démontré que la suppression du concours était disproportionnée au regard des manquements reprochés et de l'objectif de la réglementation en cause [...]»

V — Le pourvoi et l'analyse y afférente

24. Par la requête déposée le 22 décembre 1999, la requérante invoque à l'appui de son pourvoi quatre moyens:

— la violation de l'article 19, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième tiret, du règlement n° 355/77;

— la violation de l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 4253/88;

— une interprétation erronée de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88, ainsi que du point B.1, paragraphe 5, du document de travail VI/1216/86;

— la violation des principes de proportionnalité et de non-discrimination.

1) *Sur le moyen tiré de la violation de l'article 19, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième tiret, du règlement n° 355/77*

a) Argumentation des parties

i) Conserve Italia

25. La requérante conteste le grief qui lui est fait de ne pas avoir rempli certaines conditions imposées. Elle critique l'interprétation à son avis erronée qui est donnée de l'expression «commencement des travaux». Ce n'est pas, contrairement à ce qu'affirme le Tribunal de première instance au point 67 de l'arrêt attaqué, la date de la commande de la machine Tetra Pak ou celle de la conclusion d'un contrat qui est déterminante, mais la date du paiement des marchandises et des prestations de services.

26. Selon la requérante, le point de vue du Tribunal de première instance n'est nullement étayé par le document de travail VI/1216/86 de la Commission. Dans aucun passage de ce document il n'est fait référence à la date de conclusion du contrat comme date déterminante.

27. Conserve Italia estime que le fait de retenir la date du paiement est également compatible avec le point 5.3 de l'annexe A du règlement n° 2515/85. Celui-ci indique simplement que les projets commencés avant que la demande soit parvenue à la Commission ne peuvent pas recevoir de concours, sans toutefois préciser quand un projet doit être considéré comme commencé.

28. De ce point de vue, la requérante fait grief d'une violation du principe de protection de la confiance légitime. Le document de travail VI/1216/96, selon lequel l'achat de machines avant la réception par la Commission de la demande de concours est admis, constituait la référence tant pour la requérante que pour la Commission.

29. En ce qui concerne la machine Tetra - Pak, Conserve Italia reconnaît que, au moment du dépôt de la demande de concours, la machine en question était déjà installée dans son établissement en vertu d'un contrat de location. Elle estime toutefois, d'une part, que cette opération n'est pas exclue par le document de travail de la Commission et n'est, notamment, pas incompatible avec le point B.1, paragraphe 12. D'autre part, contrairement à ce que le Tribunal de première instance a jugé au point 77 de l'arrêt attaqué, l'acquisition subséquente a effectivement contribué à

l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, comme l'exigent les conditions d'octroi d'une subvention.

ii) La Commission

30. La Commission tient au contraire pour pertinente l'interprétation que le Tribunal donne de l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77. L'exécution du projet commence bien avec la conclusion des contrats. Si la date à prendre en considération était celle du paiement des prestations convenues, les demandeurs de concours pourraient aisément manipuler la date pertinente tout simplement en reportant le paiement au-delà du terme échu.

31. En ce qui concerne la machine Tetra - Pak, la Commission partage le point de vue du Tribunal selon lequel le fait de transmettre une copie non conforme à l'original du contrat constitue une irrégularité grave. Pour assurer le bon fonctionnement du système de gestion des ressources financières, il est indispensable que les informations transmises soient complètes et véridiques.

32. Conserve Italia n'aurait du reste pas démontré que l'acquisition de la machine a constitué une amélioration des conditions de transformation et de commercialisation. Ce point n'entre d'ailleurs pas en ligne de compte dans le cadre du pourvoi devant la Cour qui est limité aux questions de droit. Conserve Italia n'a pas établi que le Tribunal aurait commis une erreur de droit dans son appréciation des éléments de preuve. De ce point de vue, par conséquent, le moyen apparaîtrait même irrecevable.

33. La Commission relève enfin que le document de travail VI/1216/86 ne s'applique, conformément au point B.1, paragraphe 5, qu'aux machines qui n'ont pas été installées dans l'entreprise en question avant la présentation de la demande de concours. Le point B.1, paragraphe 12, exclut du reste les machines louées de tout concours. De ce point de vue également l'arrêt attaqué ne semble donc pas entaché d'une erreur de droit.

b) Appréciation

34. En vertu de l'article 51, premier alinéa, du statut CE de la Cour de justice, dans le cadre du pourvoi seuls peuvent être invoqués les moyens tirés de l'incompétence du Tribunal, des irrégularités de procédure devant le Tribunal portant atteinte aux intérêts de la partie requérante ainsi que de la violation du droit communautaire par le Tribunal.

35. En prétendant que l'acquisition de la machine Tetra Pak a bien entraîné, contrai-

rement à ce qu'affirme le Tribunal de première instance, une amélioration des conditions de transformation et de commercialisation, Conserve Italia ne soulève pas une question de droit. En particulier, elle ne fait pas grief d'une erreur de droit que le Tribunal aurait commise dans l'appréciation des éléments de preuve. Dans ces conditions, ce moyen doit par conséquent être rejeté comme irrecevable.

36. Une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77 pourrait éventuellement entrer en ligne de compte au cas où le Tribunal n'aurait pas correctement déterminé la portée de ce qu'il est convenu d'appeler la «condition imposée» [«Auflage» dans la version allemande], c'est-à-dire la date de commencement de l'exécution du projet.

37. Dans le cadre du contrôle des conditions d'application de l'article 24 du règlement n° 4253/88 et de l'examen de la question de savoir dans quelle mesure on se trouve en présence d'une «irrégularité» au sens de cette disposition, le Tribunal de première instance a constaté que la mise en œuvre du projet commence avec la conclusion de contrats [13]. La conclusion de contrats avant le 27 octobre 1988, date à laquelle la Commission a reçu la demande tendant à l'octroi d'un concours [14] est, de l'avis du Tribunal de première instance, incompatible avec l'engagement, que Conserve Italia avait pris dans sa demande de concours financier, de ne pas commencer la mise en œuvre du projet avant la date de réception par la Commission de ladite demande. Le Tribunal a par conséquent estimé qu'une «condition imposée» [«Auflage» dans la version allemande] au sens de l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77 n'avait pas été respectée.

38. Selon les constatations faites par le Tribunal, la Commission a reçu la demande de concours le 27 octobre 1988. Cette date est antérieure au 1er janvier 1990, date à laquelle le règlement n° 866/90 est entré en vigueur conformément à l'article 24 de ce règlement. En vertu de l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 4256/88, les dispositions des articles 6 à 15 et 17 à 23 du règlement n° 355/77 s'appliquent dès lors à la demande de concours. Le règlement n° 866/90 constitue en effet l'acte, visé à l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 4256/88, par lequel le règlement n° 355/77 est abrogé, aux termes de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 4256/88, avec effet à la date d'entrée en vigueur de cet acte.

39. Les articles 6 à 15 et 17 à 23 du règlement n° 355/77 qui sont, par conséquent, applicables à la demande de Conserve Italia n'énoncent rien quant à la date à laquelle commence la mise en œuvre d'un projet. Toutefois, le règlement n° 2515/95 a été arrêté sur la base de l'article 13, paragraphe 5. Ce règlement détermine les informations qui doivent être fournies lors de l'introduction d'une demande de concours du FEOGA. Selon

13 — Point 67 de l'arrêt attaqué.

14 — Voir point 20 de l'arrêt attaqué.

l'annexe A, première partie — bénéficiaire (A 1), le demandeur doit mettre une croix dans la case appropriée pour indiquer s'il s'engage à ne pas commencer les travaux avant réception de la demande de concours par le FEOGA, section «orientation». Dans les «Notes explicatives et instructions de remplissage des demandes», il est précisé à cet égard que les projets commencés avant que la demande soit parvenue à la Commission ne peuvent pas recevoir le concours.

40. Il résulte certes de ces notes explicatives que seules les mesures prises après que la demande est parvenue à la Commission peuvent bénéficier d'un concours. Elles ne disent cependant rien en ce qui concerne la date à laquelle commence la mise en œuvre d'un projet.

41. Le Tribunal n'a d'ailleurs pas défini la date pertinente en se fondant sur ces dispositions. Il a au contraire exposé ce qui suit au point 67, précité, de son arrêt: «La conclusion de contrats, même sous condition suspensive, dans le cadre d'un projet d'investissement soutenu a des répercussions déterminantes sur les modalités de mise en œuvre de celui-ci. Dès lors, de tels contrats constituent une mesure d'exécution d'un projet. Partant, c'est leur conclusion qui détermine la date de commencement des travaux, au sens de l'engagement souscrit par la bénéficiaire».

42. Étant donné que Conserve Italia a conclu des contrats avant la date de réception par la Commission de la demande de concours, le Tribunal a estimé qu'une «condition imposée» [«Auflage» dans la version allemande] au sens de l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77 n'avait pas été respectée [15].

43. Le terme «Auflage» dans la version allemande de la disposition est traduit, respectivement, par l'expression «conditions imposées» dans la version française, par «conditions laid down» dans la version anglaise et par «condiciones exigidas» dans la version espagnole. Ces versions linguistiques plaident en faveur d'une interprétation du terme «Auflage» dans le sens de conditions qui sont imposées par la décision d'octroi. L'engagement en vertu du point 5.3 de l'annexe A du règlement n° 2515/85 constitue cependant non pas une condition qui est énoncée seulement à l'occasion de l'octroi du concours, mais une condition qui doit être remplie dès l'introduction de la demande y afférente. Du point de vue de la terminologie du droit administratif allemand, il s'agit donc en l'occurrence d'une «Bedingung» plutôt que d'une «Auflage».

44. Toutefois, aux fins de la présente procédure, nous pouvons en définitive laisser en suspens la question de savoir dans quelle mesure, notamment du point de vue de la terminologie allemande, il s'agit d'une «Auflage», ainsi que le Tribunal l'a jugé [16], ou d'une «Bedingung» à laquelle est subordonné un concours. En effet,

15 — Voir points 61 et 69, précités, de l'arrêt attaqué.
16 — Point 61 de l'arrêt attaqué.

Conserve Italia ne conteste pas la qualification de l'obligation en tant que «condition imposée». Le pourvoi est au contraire dirigé contre la constatation de la violation de cette condition ou «Auflage». C'est la fixation de la date de commencement des travaux au moment de la conclusion de contrats qui est en cause. En outre, la conséquence juridique est la même; quelle que soit la qualification retenue, en cas d'inobservation, la possibilité d'un concours se trouve exclue.

45. Ainsi que nous l'avons déjà exposé, les règlements n^{os} 355/77 et 2515/85 ne donnent aucune indication permettant de répondre à la question qui nous occupe. Il convient dès lors d'examiner si des éléments plaidant en faveur de la requérante découlent du document de travail VI/1216/86 de la Commission.

46. Selon le point B.1, paragraphe 5, de ce document de travail (voir point 9 ci-dessus), sont notamment exclues les actions ou travaux commencés avant la présentation de la demande, exceptés:

«[...]

b) l'achat de machines, d'appareils et de matériel de construction, y compris les charpentes métalliques et éléments préfabriqués (*la commande et la fourniture* [17]), à condition que le montage, l'installation, l'incorporation et les travaux sur place en ce qui concerne le matériel de construction, n'aient pas eu lieu avant la présentation de la demande de concours;

[...]

d) [...]

Les actions de a) et b) sont éligibles, tandis que les actions sous c) et d) ne sont pas éligibles, mais ne rendent pas le projet irrecevable. Tout autre action ou travail commencé avant le dépôt de la demande concernant le projet rend celui-ci irrecevable.»

47. Le point B.1, paragraphe 5, se réfère donc explicitement à la commande ou à la fourniture. On peut en déduire que, dans l'hypothèse où la date de commande d'une prestation et la date de fourniture de celle-ci ne coïncident pas, il y a lieu de prendre comme référence la première date, à savoir celle de la commande. Or, la commande s'effectue, en règle générale, moyennant la conclusion d'un contrat. En conséquence, le document de travail VI/1216/86 part manifestement de l'idée

17 — C'est nous qui soulignons.

que la mise en œuvre d'un projet commence avec la signature d'un contrat par lequel des prestations sont commandées, et non pas seulement avec le paiement de celles-ci.

48. Cette analyse juridique est à la base de la réflexion faite par le Tribunal de première instance, selon laquelle la conclusion d'un contrat dans le cadre d'un projet d'investissement soutenu — comme nous l'avons déjà cité au point 41 ci-dessus — «a des répercussions déterminantes sur les modalités de mise en œuvre de celui-ci. Dès lors, de tels contrats constituent une mesure d'exécution d'un projet».

49. Cette thèse est également étayée par la considération suivante. À supposer que la date déterminante soit celle du paiement, le moment auquel commence l'exécution d'un projet dépendrait uniquement de la volonté du demandeur. Il n'existerait plus de lien direct entre l'investissement et le concours du FEOGA. L'investissement serait effectué en toute hypothèse. Or, la réception par la Commission de la demande de concours permet à l'institution de savoir quelles sont les mesures envisagées et d'influer, le cas échéant, sur le projet. Elle est cependant privée de cette possibilité lorsque les contrats indispensables à la réalisation du projet d'investissement sont déjà conclus et que, partant, des décisions essentielles sont déjà prises en ce qui concerne l'investissement à réaliser. L'utilisation efficace des ressources en matière de concours financiers suppose que la mise en œuvre du projet et la conclusion de contrats ne soient pas commencées avant réception de la demande de concours par le FEOGA.

50. Aux termes du point B.1, paragraphe 12, du document de travail, sont également exclus d'un concours «[l]es frais de location d'équipement et les investissements financés par un crédit-bail (leasing). Par exemple: frais de location pour l'utilisation de machines Tetra Pak; projet partiellement ou totalement financés par un crédit-bail. Toutefois, ces investissements peuvent être éligibles si le contrat de location-achat [...] prévoit que le bénéficiaire devient propriétaire de l'équipement loué ou de l'action financée dans les cinq ans qui suivent la date d'octroi du concours. Ce délai est réduit à quatre ans pour les projets financés à partir de 1985».

51. Selon les constatations de fait effectuées par le Tribunal de première instance, et qu'il n'y a pas lieu de vérifier dans le cadre du pourvoi, les conditions énoncées au point B.1, paragraphe 12, n'étaient pas réunies en l'espèce. Le contrat de location en vertu duquel la machine Tetra Pak avait été déjà installée dans les locaux de Conserve Italia avant la réception par la Commission de la demande de concours ne répondait pas aux conditions énoncées dans cette disposition [18]. Dans la mesure où cette réglementation constitue une dérogation elle est, selon une jurisprudence constante, d'interprétation stricte [19] et ne saurait dès lors étayer la thèse de Conserve Italia.

18 — Voir point 78 de l'arrêt attaqué.

19 — En ce sens, voir notamment arrêts du 12 septembre 2000, Commission/Irlande (C-358/97, Rec. p. I-6301, point 52), et du 7 septembre 1999, Gregg (C-216/97, Rec. p. I-4947, point 12).

52. Pour ces motifs, la constatation du Tribunal, selon laquelle c'est la conclusion de contrats qui détermine la date de commencement des travaux, n'est pas critiquable du point de vue juridique. Dès lors, le premier moyen doit être rejeté.

53. Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter également le grief de Conserve Italia relatif à la protection de la confiance légitime. Le point B.1, paragraphe 5, du document de travail confirme la thèse selon laquelle la date pertinente pour déterminer le commencement d'exécution du projet d'investissement est celle de la conclusion du contrat et non pas celle du paiement d'une prestation.

2) *Sur le moyen tiré d'une violation de l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 4253/88 (voir point 14 ci-dessus)*

a) Argumentation des parties

i) Conserve Italia

54. Conserve Italia soutient que c'est à tort que le Tribunal n'a pas tenu compte de cette disposition. Elle relève que toutes les dépenses en question ont été encourues dans les six mois qui ont précédé la date de réception par la Commission de la demande de concours. Contrairement à ce que le Tribunal a affirmé au point 63 de l'arrêt attaqué, cette disposition ne laisse aucune marge d'appréciation à la Commission pour décider quelles dépenses doivent être regardées comme exigibles. Le terme «peut» ne signifie pas que la Commission dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation et qu'il faille assimiler son silence à un refus. La disposition en cause permet au contraire aux entreprises d'agir plus rapidement et d'adapter leurs installations plus facilement.

ii) La Commission

55. La Commission note au contraire que le Tribunal s'est borné à exclure l'application de l'article 15 du règlement n° 4253/88 parce que la Commission n'avait pas indiqué qu'elle entendait recourir à cette disposition. Du reste, cette disposition dérogatoire serait uniquement destinée à faciliter aux États membres le passage au nouveau régime découlant de la réforme des Fonds structurels. De toute façon, la possibilité de dérogation qui existait depuis le 1er janvier 1989 a été abrogée, à partir du 3 août 1993, à la suite de la modification de l'article 15 par le règlement n° 2082/93. Au demeurant, la Commission relève que Conserve Italia — abstraction faite de la question de l'applicabilité de principe de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 au présent

cas d'espèce — s'est engagée dans sa demande de concours à ne pas commencer les travaux avant réception de la demande de concours par la Commission.

b) Appréciation

56. Le deuxième moyen soulève le point de savoir si le Tribunal de première instance a pu, à bon droit, écarter l'application de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 au concours demandé. À cet égard, il s'agit principalement de la signification du terme «peut» dans le deuxième alinéa, en vertu duquel une dépense peut être considérée comme éligible si elle est encourue dans les six mois qui précèdent l'introduction de la demande.

57. Le Tribunal de première instance a exclu l'application de cette disposition au motif que la Commission n'avait pas indiqué qu'elle entendait faire usage de la faculté qui lui était reconnue[20]. De ce point de vue, l'arrêt attaqué n'apparaît pas entaché d'une erreur de droit.

58. La question se pose toutefois de savoir dans quelle mesure l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 4253/88 attribue un pouvoir d'appréciation à la Commission ou dans quelle mesure la Commission est tenue d'octroyer un concours pour les dépenses qui sont encourues dans les six mois qui précèdent la date de réception par la Commission de la demande.

59. Le libellé de la disposition plaide tout d'abord en faveur de l'attribution d'un pouvoir d'appréciation de la Commission. L'utilisation du terme «peut» a typiquement pour effet de laisser un pouvoir d'appréciation à l'institution concernée. Si le législateur avait voulu imposer à la Commission l'obligation de financer toute dépense comprise dans la période considérée, il l'aurait dit en retenant la formulation «est à considérer comme éligible».

60. Cette interprétation est corroborée par l'économie de la disposition. Le premier alinéa énonce le principe selon lequel les dépenses encourues avant la date de réception de la demande ne font pas, en règle générale, l'objet d'un concours. Il s'agit de la répétition d'un principe déjà applicable en vertu des dispositions combinées des règlements n^{os} 355/77 et 2515/85, comme nous l'avons vu dans le cadre de l'examen du premier moyen. Pour ces motifs également, il y a lieu dès lors d'écarter la thèse de Conserve Italia.

61. La Commission invoque, en outre, la ratio de la disposition qui est étroitement liée à la genèse de cette disposition. La finalité était de faciliter aux États membres

20 — Point 64 de l'arrêt attaqué.

le passage de l'ancien système de gestion des Fonds structurels au nouveau système de coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part. En conséquence, l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, constitue une disposition transitoire, comme le confirme le fait qu'il a été abrogé par le règlement n° 2082/93, qui est entré en vigueur le 3 août 1993. Ce caractère provisoire de la disposition milite également contre l'idée que le législateur aurait entendu établir, dans cette disposition, une compétence liée.

62. La prétendue finalité de la disposition qui, selon Conserve Italia, serait de permettre aux entreprises demanderesses d'agir plus rapidement n'est pas non plus convaincante. En effet, cette préoccupation est déjà prise en compte dans la mesure où l'éligibilité existe dès réception, par la Commission, de la demande et non pas seulement après réception, par le bénéficiaire, de la décision d'octroi. Tant la capacité des entreprises d'agir rapidement que la possibilité pour la Commission d'influer, ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, sur les décisions d'investissement indiquées dans la demande de concours sont ainsi simultanément préservées. Cela constitue un équilibre raisonnable entre l'intérêt à une action rapide, d'une part, et l'intérêt à une gestion efficace des ressources disponibles en matière de concours.

63. Force est donc de constater que l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 4253/88 laisse un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la prise en considération de dépenses qui sont encourues dans les six mois qui précèdent la date de réception de la demande de concours. Au demeurant, rien n'indique qu'un détournement de pouvoir ait été commis. Il y a lieu dès lors de rejeter également le deuxième moyen.

3) *Sur le moyen tiré de l'interprétation erronée de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 ainsi que du point B.1, paragraphe 5, du document de travail VI/1216/86*

a) Argumentation des parties

i) Conserve Italia

64. De l'avis de Conserve Italia, la décision en cause de la Commission ne repose sur aucune base légale. Les irrégularités constatées ne concernent que 28 % du concours financier alloué. La conséquence juridique prévue à l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 aurait été une réduction proportionnelle du concours et non pas la suppression totale de celui-ci. Le libellé de la disposition prévoit seulement une réduction ou suspension du concours financier, mais pas la suppression totale de celui-ci. Conserve Italia estime par conséquent que, au point 92 de l'arrêt attaqué, le

Tribunal de première instance donne de la disposition une interprétation qui en contredit la lettre.

65. Conserve Italia soutient que l'article 24 ne peut pas non plus être interprété en se fondant sur l'article 19 du règlement n° 355/77, ainsi que le Tribunal de première instance le prétend. En effet, d'une part, l'article 24 prévaut en ce qu'il constitue une règle de portée plus générale. D'autre part, une disposition qui était déjà abrogée au moment de l'adoption de la décision en cause ne saurait être utilisée pour interpréter une disposition qui est en vigueur. Au point 90 de l'arrêt attaqué, le Tribunal de première instance a estimé à tort que l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77 constituait une base juridique adéquate pour supprimer le concours financier. Ce faisant le Tribunal a commis une erreur de droit, car, au moment de l'adoption de la décision en cause, c'est-à-dire le 3 octobre 1996, l'article 17 était déjà abrogé, à savoir depuis 1993.

66. L'effet utile qui est invoqué au point 92 de l'arrêt ne constitue pas non plus un argument militant en faveur de la thèse du Tribunal de première instance. L'application de ce principe d'interprétation ne justifie pas l'interprétation d'une disposition dans un sens contraire au libellé de celle-ci.

67. Selon Conserve Italia, l'intitulé de l'article 24 du règlement n° 4253/88 doit au contraire être lu à la lumière du paragraphe 3 de ce même article. Cette disposition prévoit explicitement quand des sommes doivent être reversées à la Commission. On pourrait par conséquent donner un effet utile à l'intitulé, sans trahir la lettre du paragraphe 2.

68. Conserve Italia fait valoir, en outre, une violation du principe d'égalité. Si toute infraction à la disposition prévoyant le concours financier pouvait être sanctionnée par la suppression totale de l'avantage, même lorsque, comme en l'espèce, les irrégularités n'affectent que 28 % du concours financier, ce dernier cas serait traité de la même manière que les cas dans lesquels les irrégularités affectent l'ensemble du concours. Le Tribunal a par conséquent commis une erreur de droit au point 93 de l'arrêt attaqué.

ii) La Commission

69. La Commission adhère au contraire à l'interprétation du Tribunal de première instance selon laquelle l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 constitue une base juridique suffisante pour décider de récupérer le concours. D'une part, la disposition doit être lue à la lumière de son intitulé et de manière à assurer le plein effet de tous les termes employés. D'autre part, l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77, qui est également applicable aux faits considérés, confirme la possibilité de procéder à la récupération des subventions accordées.

70. Même si l'on s'en tient à une interprétation purement textuelle de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88, cette disposition habilite la Commission à procéder à la récupération en question. En effet, une «réduction» peut également être totale et, partant, équivaloir en définitive à une suppression.

71. En adoptant l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88, le législateur a simplement voulu remplacer le précédent article et ce avec l'intention non pas d'en réduire la portée, mais plutôt d'en accroître l'effet utile.

72. L'interprétation effectuée par le Tribunal de première instance correspond, en outre, à la finalité de la disposition, à savoir assurer une gestion correcte, efficace et non discriminatoire des ressources financières des Fonds structurels.

73. Le renvoi de Conserve Italia à l'article 24, paragraphe 3, du règlement n° 4253/88 est totalement dénué de fondement. Cette disposition ne fait que régir l'effet découlant de l'application du paragraphe 2. La répétition de l'indu est la conséquence logique d'une réduction ou suspension opérée au titre du paragraphe 2.

74. En ce qui concerne la proposition d'une réduction proportionnelle du concours, la Commission rétorque que cette solution inciterait les entreprises malhonnêtes à commettre des infractions. Si ces entreprises étaient simplement exposées au risque de voir le concours réduit à concurrence du montant correspondant aux irrégularités constatées, après tout il leur resterait encore la partie résiduelle du concours.

75. Le Tribunal de première instance n'était pas tenu de se prononcer sur les critères de graduation de la réduction, c'est-à-dire la prétendue violation du point B.1, paragraphe 5, sous c), du document de travail. L'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 laisse à cet égard un pouvoir d'appréciation à la Commission. Il appartenait à la Commission de mettre en balance les différentes mesures compte tenu de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

b) Appréciation

76. Par le troisième moyen, la requérante relève à juste titre que le libellé de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88, qui constitue la base juridique de la décision en cause de la Commission, ne mentionne pas l'hypothèse d'une suppression du concours accordé par la Communauté. Le Tribunal de première instance a cependant déduit cette faculté de l'intitulé de l'article 24 et d'une comparaison avec l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77, le prédécesseur de l'article 24. Il convient d'examiner si cette interprétation est entachée d'une erreur de droit.

77. En ce qui concerne tout d'abord l'objection selon laquelle le Tribunal a estimé à tort que l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77 était applicable, force est de constater que cette disposition, en effet, ne pouvait plus constituer une base juridique pour la décision attaquée de la Commission. En vertu de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 4256/88, le règlement n° 355/77 a cessé d'être en vigueur le 1er janvier 1990. Toutefois, conformément à l'article 10, paragraphe 3, les dispositions des articles 6 à 15 et 17 à 23 au règlement n° 355/77 sont encore restées applicables aux projets introduits avant le 1er janvier 1990. Par conséquent, la demande de concours que la requérante a introduite le 27 octobre 1988 relevait elle aussi encore de ces dispositions, ainsi que nous l'avons déjà vu lors de l'examen du premier moyen.

78. La décision attaquée relative à la récupération des sommes versées a cependant été prise le 3 octobre 1996. Depuis le 3 août 1993, le règlement n° 4256/88 a été modifié par le règlement (CEE) n° 2085/93 [21]. Le régime transitoire de l'article 10 du règlement n° 4256/88 n'a plus été prolongé. Dans sa version applicable à partir du 3 août 1993, l'article 10 ne comporte plus aucune disposition relative aux projets introduits avant le 1er janvier 1990. Il prévoit simplement encore une disposition pour que soient dégagées les sommes relatives à des projets décidés par la Commission avant le 1er janvier 1989. Le projet d'investissement de Conserve Italia qui a été décidé le 29 juin 1990 ne relève pas de cette disposition. L'article 19 du règlement n° 355/77 n'était plus applicable le 3 octobre 1996, date à laquelle la décision attaquée a été prise. Étant donné que le règlement n° 4256/88, tel que modifié par le règlement n° 2085/93, ne contient aucune base juridique concernant la répétition des sommes versées au titre d'un concours financier, le recours à la réglementation horizontale du règlement n° 4253/88 dans la version résultant du règlement n° 2082/83 s'imposait. C'est la raison pour laquelle la décision attaquée mentionne à juste titre seulement l'article 24 du règlement n° 4253/88 comme base juridique.

79. Toutefois, la méprise du Tribunal sur le champ d'application de l'article 19 du règlement n° 355/77 ne suffit pas pour constituer une erreur de droit de nature à justifier l'annulation de l'arrêt entrepris. Le Tribunal de première instance part lui aussi du principe que l'article 24 du règlement n° 4253/88 constitue la base juridique de la décision attaquée. Il n'a eu recours à l'article 19 du règlement n° 355/77 que dans le cadre de l'interprétation de l'article 24. Il reste cependant à examiner si cette interprétation est éventuellement entachée d'une erreur de droit.

80. Ainsi que le Tribunal de première instance le constate, il existe une contradiction apparente entre l'intitulé de l'article 24 du règlement n° 4253/88 et le paragraphe 2 de cet article. Alors que dans l'intitulé il est question de «réduction, suspension et suppression», le paragra-

21 — Règlement du Conseil, du 20 juillet 1993, modifiant le règlement n° 4253/88 (JO L 193, p. 44).

phe 2 n'habilite l'institution qu'à réduire ou à suspendre le concours pour l'action ou la mesure concernée.

81. La Commission suggère de surmonter cette divergence entre le libellé de l'intitulé et celui du paragraphe 2 en notant qu'une «réduction» peut très bien être totale et, partant, équivaloir à une suppression. Cette solution présenterait certes l'avantage de respecter la lettre du paragraphe 2 tout en permettant en définitive une suppression. Elle n'est cependant pas satisfaisante dans la mesure où elle laisse sans réponse la question de savoir pourquoi l'intitulé mentionne de manière distincte les termes «suppression» et «réduction». Si ce dernier représente le terme plus général et, partant, englobe également une «suppression», il aurait été raisonnable d'omettre le terme «suppression» non seulement dans le paragraphe 2, mais également dans l'intitulé.

82. Conserve Italia estime que le terme «suppression» employé dans l'intitulé doit être lu dans le contexte du paragraphe 3. Cette disposition ne vise cependant que la répétition de l'indu. Il s'agit également de la conséquence d'une suppression, ainsi que la Commission le relève à juste titre, mais cela ne correspond cependant pas à l'acte de la suppression même, dont s'accompagne le retrait de la décision administrative d'octroi du concours. Ce retrait correspond à une suppression ou réduction et constitue le fondement de l'obligation de remboursement prévue au paragraphe 3. Une obligation de remboursement n'établit cependant pas une habilitation pour le retrait d'une décision administrative qui octroie un avantage. Il convient dès lors de constater que le terme «suppression» figurant dans l'intitulé de l'article 24 ne doit pas être lu principalement en liaison avec l'obligation de remboursement prévue au paragraphe 3, mais tout au plus pour ce qui concerne cette disposition, en ce qu'elle vise également, selon son libellé, le cas d'une restitution de l'intégralité du concours octroyé.

83. Du point de vue de l'économie de l'article 24, on observera que le paragraphe 1 comprend assurément la possibilité d'une suppression totale du concours. On peut y lire que la Commission procède à un examen si la réalisation d'une action ou d'une mesure «semble ne justifier ni une partie ni la totalité du concours financier qui lui a été alloué». Cela porte à croire que les conséquences de l'examen qui sont évoquées au paragraphe 2 peuvent porter également sur la totalité du concours.

84. Le paragraphe 3 suivant est rédigé en termes généraux. Il ne traite que de l'obligation de reverser l'indu à la Commission. Ce remboursement, d'un point de vue littéral, n'est pas limité à un montant partiel. Le libellé de la disposition embrasse également l'hypothèse d'un remboursement portant sur la totalité du concours financier qui a été alloué.

85. Telle qu'elle a été mise en évidence, l'économie de la disposition porte à considérer que l'article 24, paragraphe 2, constitue une base juridique pour toute demande de remboursement de la Commission. La disposition serait privée de son effet utile, si

elle n'incluait pas également l'éventualité d'une suppression de concours. Le paragraphe 1 de la disposition confère à la Commission le droit de procéder à des examens lorsqu'une partie ou la totalité d'un concours ne semble pas justifiée. La Commission associe l'État membre concerné à l'instruction du dossier, en demandant à cet État de présenter ses observations. Ainsi que l'agent de la Commission l'a, à juste titre, souligné lors de l'audience, il ne s'agit que d'une garantie procédurale qui donne à l'État membre ainsi qu'aux entreprises concernés la possibilité de présenter leurs observations sur les constatations faites par la Commission. Le paragraphe 2 traite des mesures éventuelles que la Commission peut prendre compte tenu du résultat de l'examen qui a été effectué. Il ne serait pas logique que l'examen prévu au paragraphe 1 puisse certes porter sur la régularité de la totalité du concours, mais que l'on veuille limiter les éventuelles mesures qui sont prises en fonction du résultat de cet examen à un montant partiel du concours [22]. Le paragraphe 3, enfin, impose au bénéficiaire du concours qui fait l'objet de la sanction l'obligation de remboursement complémentaire qui peut bien entendu porter sur la totalité du concours.

86. Si on limitait le champ d'application de l'article 24, paragraphe 2, aux cas de la réduction (en particulier la réduction proportionnelle en fonction des irrégularités constatées, telle que proposée par Conserve Italia) et de la suspension, le bénéficiaire du concours qui agit de manière illégale conserverait en définitive encore la partie du concours qui n'est pas affectée par l'irrégularité. Il s'ensuivrait, si l'on s'en tient aux chiffres avancés par Conserve Italia, que 28 % seulement du concours octroyé seraient concernés et que Conserve Italia garderait 72 % des sommes que la Commission a versées à l'entreprise. Le risque de devoir subir, en cas de fourniture de fausses informations et pièces, la perte de la totalité du concours constitue cependant un important moyen de dissuasion dans le cadre de la gestion des ressources financières du FEOGA. Ce dispositif contribue à une gestion efficace des deniers publics dans ce domaine. Ainsi que le Tribunal l'a relevé dans l'arrêt attaqué, la Commission a besoin, pour assurer la gestion des Fonds, que les demandeurs fournissent des informations exactes sur les investissements qui sont envisagés.

87. Cette interprétation de l'article 24, paragraphe 2, en tant que règle générale concernant les sanctions applicables à la suite d'irrégularités constatées dans l'utilisation des concours financiers est confirmée par une comparaison avec le précurseur de cette disposition. L'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 355/77 qui, ainsi que nous l'avons déjà exposé, était applicable jusqu'en octobre 1993 aux cas tels que celui dont il s'agit en l'espèce, habilitait la Commission, au premier alinéa, à effectuer des contrôles, au deuxième alinéa, à décider, le cas échéant, de suspendre, de réduire ou de supprimer le concours du FEOGA et, au troisième alinéa, à procéder à la récupération des sommes dont le versement n'était pas ou n'est plus justifié. Cette disposition avait donc la même structure que l'article 24. Certes, elle prévoyait explicitement la possibilité de supprimer complètement le concours. Rien n'indique cependant que le législateur ait voulu restreindre la compétence de la Commission en utilisant la nouvelle formulation à l'article 24 du règlement n° 4253/88.

22 — Voir, en ce sens, également l'arrêt du Tribunal de première instance du 14 juin 2001, Hortiplant/Commission (T-143/99, Rec. p. II-1665, point 39).

88. Enfin, relevons en outre que la Commission avait déjà le droit, ne serait-ce qu'en vertu de principes généraux du droit, de retirer, pour motif d'illégalité, un acte administratif favorable tel que l'octroi du concours à Conserve Italia par la décision du 29 juin 1990. C'est précisément ce qui a eu lieu à la suite de l'adoption de la décision entreprise du 3 octobre 1996.

89. Dès l'arrêt rendu dans l'affaire Algera e.a./Assemblée commune de la CECA, la Cour de justice a jugé qu'un acte administratif favorable qui est entaché d'une illégalité peut en principe être retiré avec effet rétroactif [23]. L'administration est cependant tenue de respecter le principe de la sécurité juridique [24], et plus spécialement celui de protection de la confiance légitime [25]. Dans le cadre de la mise en balance des intérêts en cause, qui incombe à l'institution, il convient également de tenir compte de la mesure dans laquelle le bénéficiaire a eu connaissance de l'illégalité [26] ou a fourni des indications fausses ou incomplètes [27]. À la lumière de cette jurisprudence, la Commission était habilitée à retirer le concours concernant Conserve Italia car, ainsi que le Tribunal de première instance l'a constaté dans son arrêt, le bénéficiaire a fourni à la Commission des informations inexactes quant à la date à laquelle la machine Tetra Pak a été installée dans son établissement. De ce point de vue à tout le moins, Conserve Italia ne justifie d'aucune confiance digne d'être protégée qui serait de nature à s'opposer à un retrait du concours.

90. Ces considérations viennent confirmer l'interprétation de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 4253/88 exposée ci-dessus, selon laquelle cette disposition constitue une base d'habilitation suffisante pour l'adoption de la décision du 3 octobre 1996. En conséquence, il y a lieu de rejeter également ce moyen.

4) *Sur le moyen tiré de la violation des principes de proportionnalité et de non-discrimination*

a) Argumentation des parties

i) Conserve Italia

91. Conserve Italia fait tout d'abord grief d'une violation du principe de proportionnalité. À son avis, les irrégularités constatées (date de commencement des travaux et livraison de la machine Tetra Pak) sont

23 — Arrêt du 12 juillet 1957 (7/56 et 3/57 à 7/57, Rec. p. 81, spécialement p. 116). Jurisprudence constante, voir arrêts du 17 avril 1997, De Compte/Parlement (C-90/95 P, Rec. p. I-1999, point 35, avec des références supplémentaires), et du 10 juillet 1997, AssiDomän Kraft Products e.a./Commission (T-227/95, Rec. p. II-1185, point 90, avec des références supplémentaires).

24 — Arrêts du 22 mars 1961, SNUPAT/Haute Autorité (42/59 et 49/59, Rec. p. 101, spécialement p. 159), et du 12 juillet 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Haute Autorité (14/61, Rec. p. 485, spécialement p. 520).

25 — Arrêts du 13 juillet 1965, Lemmerz-Werke/Haute Autorité (111/63, Rec. p. 835, spécialement p. 853), et De Compte/Parlement (précité à la note 23, point 35).

26 — Arrêt du 3 mars 1982, Alpha Steel/Commission (14/81, Rec. p. 749, point 10).

27 — Arrêts SNUPAT/Haute Autorité (précité à la note 24) et De Compte/Parlement (précité à la note 23, point 37).

relativement insignifiantes et ne justifient pas le retrait du concours dans son ensemble. Elles sont en outre moins graves que celles relevées dans d'autres cas, dans lesquels la Commission a exigé le remboursement du concours. Du reste, la Commission ne jouirait pas d'une marge d'appréciation. Conserve Italia estime que, contrairement à ce qu'affirme le Tribunal de première instance au point 102 de l'arrêt attaqué, la situation dans le présent cas d'espèce n'est pas comparable à des situations complexes dans lesquelles la jurisprudence reconnaît à la Commission un large pouvoir d'appréciation dans l'élaboration de la politique agricole. En l'occurrence, il ne s'agit que de l'application correcte de règles qui résultent de choix politiques pris en amont.

92. L'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire Cereol Italia (C-104/94) [28], auquel le Tribunal se réfère au point 103 de l'arrêt attaqué, ne saurait non plus, selon Conserve Italia, servir de précédent jurisprudentiel en l'espèce. Dans cette affaire, la discussion portait sur l'application d'un règlement qui permettait explicitement d'infliger des sanctions. Or, tel n'est précisément pas le cas en ce qui concerne le règlement n° 4253/88.

ii) La Commission

93. La Commission rappelle au contraire la gravité des irrégularités constatées. Celles-ci auraient engendré un grossissement artificiel de l'investissement susceptible d'être financé. Du reste, la Commission a été amenée à effectuer des appréciations approfondies de politique agricole aussi bien lors de la décision d'octroi qu'à l'occasion de la décision de suppression. Elle jouissait par conséquent d'un large pouvoir d'appréciation. La suppression totale du concours représentait la seule mesure permettant d'assurer la réalisation du but fixé.

b) Appréciation

94. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal de première instance a rejeté à bon droit le grief tiré du caractère disproportionné de la suppression du concours. Le risque de subir, au cas où des irrégularités seraient constatées, la perte de la totalité du concours et non pas une perte limitée à concurrence seulement de la part à laquelle se rapporte l'irrégularité produit un effet dissuasif. Ce dispositif est non seulement un moyen approprié pour assurer la gestion efficace des ressources du FEOGA, mais également nécessaire et proportionné. Ainsi que la Commission le souligne à juste titre, si le bénéficiaire qui agit de manière illégale n'encourait que le risque de perdre le concours seulement dans la mesure où celui-ci repose sur son comportement illégal, cela représenterait une invitation à la fraude. Il n'existe dès lors aucune mesure moins contraignante qui permette d'atteindre le but recherché d'une gestion efficace des ressources en matière de concours financiers.

28 — Arrêt du 12 octobre 1995 (Rec. p. I-2983, point 24).

95. S'agissant de l'argument de Conserve Italia selon lequel le Tribunal de première instance s'est référé à tort à l'arrêt rendu dans l'affaire Cereol Italia [29], il convient de relever que, dans cet arrêt, la Cour a également examiné le caractère proportionné d'une mesure de la Commission, à savoir la compatibilité de l'adoption d'une disposition édictant des sanctions sur la base d'une habilitation prévue dans un règlement du Conseil. On observera par conséquent qu'il s'agit en l'espèce d'une situation analogue. En l'occurrence, le contrôle porte également sur la compatibilité d'une mesure de la Commission — à savoir la suppression d'un concours — avec le principe de proportionnalité. C'est donc à bon droit que le Tribunal de première instance a invoqué cette jurisprudence à l'appui de son arrêt.

96. Compte tenu des considérations qui précèdent, il est du reste indifférent en l'espèce de savoir dans quelle mesure le règlement n° 4253/88 laisse à la Commission un large pouvoir d'appréciation parce que, éventuellement, il y a lieu d'évaluer des situations complexes et de prendre des décisions politiques. La mesure que constitue la suppression totale du concours est proportionnée et, par voie de conséquence, on peut également constater que la Commission n'a pas dépassé les limites du pouvoir d'appréciation qui lui est laissé.

97. Il résulte des considérations développées en ce qui concerne la proportionnalité que l'on ne se trouve pas non plus en présence d'une discrimination lorsqu'une situation dans laquelle 28 % de l'investissement font l'objet de fausses informations est traitée de la même manière qu'une situation dans laquelle l'investissement est affecté d'irrégularités dans son ensemble. Le risque de perdre la totalité du concours constitue un instrument important aux fins de la gestion efficace des ressources. Dès lors, le quatrième moyen doit également être rejeté.

98. En conclusion, nous ne pouvons que constater que l'arrêt du Tribunal de première instance n'est entaché d'aucune erreur de droit. Dans ces conditions, le pourvoi doit être rejeté.

VI — Dépens

99. Aux termes des dispositions combinées des articles 122, 118 et 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission a conclu à la condamnation de Conserve Italia. Le pourvoi devant être rejeté, il y a lieu de condamner Conserve Italia aux dépens.

29 — Arrêt précité à la note 28, point 24.

VII — Conclusions

100. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

«1) Le pourvoi est rejeté.

2) Conserve Italia est condamnée aux dépens.»