RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-199/90 *

I — Faits et procédure

1. Le règlement (CEE) n° 337/79 du Conseil, du 5 février 1979, portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 54, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2144/82 du Conseil, du 27 juillet 1982 (JO L 227, p. 1), établit, à son article 11, un régime de distillation préventive du vin de table dans l'hypothèse où, à une certaine date, les quantités de vin de table de tout type sous contrat de stockage sont égales ou supérieures à une quantité donnée.

2. Le règlement (CEE) n° 2179/83 du Conseil, du 25 juillet 1983, établissant les règles générales relatives à la distillation des vins et des sous-produits de la vinification (JO L 212, p. 1) permet, à son article 9, paragraphe 1, le versement, au distillateur ou au producteur procédant à la distillation, d'une avance sur l'aide sous réserve de constitution d'une caution. Aux termes du paragraphe 2,

« la caution n'est libérée que si, dans des délais à déterminer, la preuve est apportée

— que la quantité totale de vin figurant dans le contrat (de distillation) ou dans la déclaration (de distillation) a été distillée,

— que le prix minimal d'achat a été payé au producteur dans les délais fixés... ».

3. Le règlement (CEE) n° 2373/83 de la Commission, du 22 août 1983, établissant les modalités d'application de la distillation prévue à l'article 11 du règlement n° 337/79 pour la campagne viticole 1983/1984 (JO L 232, p. 5), prévoit, à son article 8, paragraphe 2, que

« aux fins de la libération de la caution ... la preuve que la quantité totale de vin a été distillée ainsi que, le cas échéant, la preuve de paiement du prix d'achat du vin dans les délais prévus sont apportées au plus tard le 31 octobre 1984.

Toutefois, si les preuves visées au premier alinéa sont apportées après l'échéance fixée audit alinéa, mais avant le 1er février 1985, le montant à libérer est égal à 80 % de la caution, la différence restant acquise ».

4. Le règlement (CEE) n° 3501/83 de la Commission, du 12 décembre 1983 (JO L 350, p. 5), a modifié le règlement n° 2373/83, précité, en ce sens qu'à l'article 8, paragraphe 2, la date du 31 octobre 1984 a été remplacée par celle du 31 décembre 1984 et celle du 1er février 1985 par celle du 1er avril 1985.

* Langue de procédure: l'italien.

5. Italtrade SpA a procédé, en 1984, à la distillation de vin et a obtenu, moyennant constitution d'une caution, le versement des avances sur les aides communautaires.

Ayant apporté la preuve du paiement du prix minimal au producteur peu de temps après le 1er avril 1985, l'organisme national compétent, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, a procédé, sur le montant des aides prévues, à une retenue de 1 242 588 560 LIT, portant sur une quantité de 28 000 hectolitres de vin.

6. Contre cette décision, Italtrade a introduit un recours en faisant valoir que l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2373/83, précité, est illégal, dans la mesure où la sanction de la perte totale de la caution viole le principe général de proportionnalité.

7. Estimant que le litige soulève un problème d'interprétation et d'appréciation de validité de l'article 8 du règlement n° 2373/83, précité, le Tribunale civile di Roma a, par ordonnance du 29 mars 1990, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) Le délai prévu à l'article 8 du règlement (CEE) n° 2373/83 de la Commission, tel que prorogé par le règlement (CEE) n° 3501/83, doit-il être interprété comme un délai impératif dont le non-respect entraîne non pas une sanction, mais la déchéance du bénéficiaire du droit d'exiger l'aide prévue pour la distillation du vin?

2) En cas de réponse négative à la question sous 1), les dispositions précitées doivent-elles être considérées comme non valides en tant que la sanction prévue (perte de l'aide) viole le principe de proportionnalité soit parce qu'elle est excessive par rapport à l'infraction (purement formelle) qui a été commise, soit parce qu'elle sanctionne aussi sévèrement des infractions de gravité différente (inexécution d'obligations substantielles connexes à des opérations de distillation et simples retards dans la production des preuves relatives au déroulement de ces opérations)?

3) A supposer que l'on admette l'existence d'une telle disproportion, l'invalidité doit-elle, en tout état de cause, être exclue, compte tenu du fait que les dispositions en cause prévoient une gradation des sanctions (respectivement perte de 20 % ou de la totalité du montant de l'aide) en fonction de l'importance du retard (dépassement du délai du 31 décembre 1984 ou de celui du 31 mars 1985)? »

8. L'ordonnance du Tribunale civile di Roma a été enregistrée au greffe de la Cour le 29 juin 1990.

9. Aux termes de l'article 20 du protocole sur la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées, le 27 septembre 1990 par Italtrade SpA, représentée par Mes Fausto Capelli, avocat au barreau de Milan, et Andrea Giardina, avocat au barreau de Rome, le 12 octobre 1990 par le gouvernement italien, représenté par M. Oscar Fiumara, avvocato dello

Stato, et le 2 octobre 1990 par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Eugenio de March et Patrick Hetsch, membres du service juridique, en qualité d'agents.

10. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

11. En application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, la Cour, par décision du 24 avril 1991, a renvoyé l'affaire devant la sixième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

1. *Italtrade*, partie demanderesse au principal, souligne, en ce qui concerne la première question, que le règlement n° 2179/83, précité, qui constitue la base habilitante pour l'adoption, par la Commission, du règlement n° 2373/83, précité, ne prévoit la possibilité de sanctions consistant dans le défaut du versement de l'aide ou de libération de la caution que dans l'hypothèse où les quantités distillées excèdent la quantité déclarée ou dans celle où les preuves exigées n'ont pas été présentées. En ce qui concerne le délai de présentation de ces preuves, Italtrade relève que le règlement n° 2179/83, précité, fait expressément référence aux critères de proportionnalité et d'équité. En adoptant l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2373/83, précité, la Commission aurait, dès lors, dépassé les pouvoirs qui lui ont été reconnus par le Conseil.

Même à supposer que la Commission n'ait pas commis un excès de pouvoir, il faudrait admettre que la perte du droit au versement de l'aide et la retenue de la caution sont incompatibles avec le principe de proportionnalité, consacré par la Cour (voir arrêts du 20 février 1979, Buitoni, 122/78, Rec. p. 677; du 24 septembre 1985, Man Sugar, 181/84, Rec. p. 2889). Dans cette jurisprudence, la Cour aurait d'ailleurs distingué entre le non-respect d'une obligation importante, tel, en l'espèce, le défaut de distillation ou le défaut de paiement du prix au producteur, qui peut être sanctionnée par la perte totale de la caution et le non-respect d'une obligation accessoire, tel, en l'espèce, le défaut de présentation des preuves des opérations réalisées dans les délais, qui ne saurait encourir la même sanction.

A propos de la deuxième question, Italtrade met encore une fois en évidence que, d'après la Cour (voir arrêts du 20 janvier 1986, Denkavit, 266/84, Rec. p. 149; du 18 novembre 1987, Maizena, 137/85, Rec. p. 4587; du 8 mars 1988, McNicholl, 296/86, Rec. p. 1), seule la violation d'une obligation principale, dont le respect revêt une importance fondamentale pour le fonctionnement d'un système communautaire, peut être sanctionnée par la perte totale de la caution sans que cela contrevienne au principe de proportionnalité. Or, en l'occurrence, Italtrade aurait exécuté toutes les obligations principales, à savoir la distillation du vin et le paiement du prix aux agriculteurs, l'unique infraction consistant dans le retard apporté à la production des preuves.

Quant à la troisième question, Italtrade estime que la simple fixation d'un délai intermédiaire s'ajoutant au délai final ne suffit pas à satisfaire au principe de proportionnalité. Il résulterait, d'ailleurs, du troi-

sième considérant du règlement n° 3501/83, précité, que les prorogations de délai ont été décidées par la Commission au regard des difficultés de procéder à la distillation des volumes de vins présents dans les délais initialement fixés. En procédant au report des délais, la Commission n'aurait accordé aucun avantage particulier aux entreprises intéressées. Le problème juridique en cause concernerait l'évaluation de la gravité du non-respect du délai final imposé, et ce indépendamment du fait que les délais intermédiaires initialement fixés n'ont pas non plus été observés.

Pour terminer, Italtrade rappelle que, dans un arrêt récent du 27 juin 1990, Lingenfelser (C-118/89, Rec. p. I-2637), la Cour a invalidé un règlement de la Commission prévoyant la perte de l'aide en cas de non-respect d'un délai fixé par rapport à une obligation principale, à savoir le paiement du prix minimal au producteur. Cette solution devrait, a fortiori, s'appliquer à l'inobservation d'une obligation secondaire.

2. Le *gouvernement italien* fait observer que le règlement n° 2179/83, précité, subordonne la confirmation de l'aide versée par avance, avec libération de la caution, à la livraison du produit dans les qualités et quantités indiquées et au paiement du prix minimal au producteur, ainsi qu'à l'obligation d'apporter la preuve de l'exécution des obligations précitées dans des délais à déterminer.

Le règlement n° 2373/83, précité, aurait établi, à son article 8, paragraphe 2, un régime d'après lequel l'opérateur économique encourt une perte partielle de la caution si la preuve requise est apportée avec un certain retard et une perte totale si la preuve n'est pas apportée avant l'expiration d'un second délai de tolérance. Ce régime répondrait parfaitement au principe de proportionnalité en ce qu'il contiendrait une gradation des conséquences de l'inexécution des obligations.

Dans l'arrêt du 22 janvier 1986, Denkavit, précité, la Cour aurait admis que la forclusion imposée suite à l'inobservation d'un délai de dépôt d'une certaine documentation n'était pas contraire au principe de proportionnalité en ce qu'il s'agirait de la conséquence normale de l'expiration de tout délai impératif et non pas d'une sanction. Dans l'arrêt du 18 novembre 1987, Maizena, précité, la Cour aurait de même reconnu que la perte d'une caution au moment où l'engagement volontairement assumé, dont la caution devait garantir l'exécution, n'a pas été respecté ou n'a pas pu l'être, fait partie intégrante du système. Enfin, dans l'arrêt du 8 mars 1988, McNicholl, précité, la Cour aurait souligné que, dans l'hypothèse d'une caution visant à garantir une obligation d'exportation, le principe de proportionnalité n'est pas violé si le montant de la caution à déclarer acquis est fixé sur la base du tonnage qui n'a pas été exporté.

Le gouvernement italien propose, dès lors, de répondre comme suit aux questions posées:

« 1) Le délai du 1er avril 1985, prévu par l'article 8, paragraphe 2, point 4, du règlement n° 2373/83, tel que prorogé par le règlement n° 3501/83, est un délai impératif dont le non-respect entraîne la déchéance du bénéficiaire du droit à l'aide prévue pour la distillation du vin.

2) Il n'existe aucune raison de considérer comme non valide les dispositions concernant la retenue, partielle ou totale, de la caution figurant à l'article 8 du règlement n° 2373/83, tel que modifié par le règlement n° 3501/83.

3) La Commission rappelle que le règlement n° 2179/83 du Conseil, prévoit, à son article 9, paragraphe 2, la libération de la caution si, dans des délais à déterminer, la preuve est apportée que le vin a été distillé et le prix payé au producteur ».

3. La *Commission* fait observer que, par son règlement n° 2373/83, précité, elle aurait établi les modalités du régime de distillation en fixant, d'une part, les délais de présentation des preuves documentaires et, d'autre part, les mesures à prendre en cas de non-respect de ces délais.

Procédant à une analyse d'ensemble des trois questions, la Commission rappelle les finalités des dispositions litigieuses telles qu'elles résultent des huitième et vingtième considérants du règlement n° 2179/83, précité. Il s'agirait d'instituer un régime de garantie en cas de versement par avance de l'aide, de s'assurer que la présentation des demandes ainsi que le versement de l'aide se fassent dans des délais à déterminer et de prévoir une mesure de proportionnalité pour le cas où le distillateur, tout en ayant respecté ses obligations principales, en fournit la preuve en retard. Dans ces conditions l'imposition de délais impératifs pour la présentation aux organismes d'intervention de la preuve du bon déroulement des opérations constituerait un élément nécessaire du système des avances.

En ce qui concerne l'évaluation des conséquences du non-respect de ces délais à la lumière du principe de proportionnalité, la Commission fait observer que le régime du versement d'avances sur les aides constitue un régime volontaire, institué à l'avantage des opérateurs économiques et dont ceux-ci connaissent les conditions, les avantages et les risques. Parmi les risques figureraient la déchéance du droit à l'avance et la confiscation de la garantie en cas de présentation tardive des preuves, en tant que conséquence normale de l'expiration du délai impératif. Le règlement n° 2373/83, précité, satisferait au critère de proportionnalité dans la mesure où il instaurerait, non pas pour les opérations principales, mais pour la présentation des preuves, un double délai, le non-respect du premier entraînant une perte partielle de la caution et le non-respect du second, la perte totale. Le règlement établirait ainsi une distinction nette, dans le traitement des conséquences d'un retard, entre l'exécution des obligations principales et la présentation des preuves.

La Commission en conclut que l'article 8 du règlement n° 2373/83, précité, est conforme au principe de proportionnalité tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour et propose de répondre comme suit aux questions posées:

« L'examen des questions posées n'a pas fait apparaître d'éléments susceptibles d'affecter la validité de l'article 8 du règlement n° 2373/83... »

F. A. Schockweiler
Juge rapporteur